

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/19016>

Please be advised that this information was generated on 2018-07-07 and may be subject to change.

.....

Ruimte als voorraad? Ruimte voor variëteit!

De consequenties van discoursen
rondom 'ruimte als voorraad'
voor het rijks ruimtelijk beleid

Een wetenschappelijke proeve
op het gebied van de managementwetenschappen

Proefschrift ter verkrijging van de graad van doctor aan de Katholieke Universiteit
Nijmegen volgens besluit van het College van Decanen in het openbaar te
verdedigen op vrijdag 21 september 2001 des namiddags om 1.30 precies

door

Timotheus Henricus Cornelis Zwanikken
geboren op 5 november 1959 te Heerlen

Promotor : prof.dr. D.B. Needham
Co-promoter : dr. P.J.M. Verschuren

Leden van de manuscriptcommissie:
Prof.dr.ing. G.R. Teisman (Erasmus Universiteit Rotterdam)
Prof.mr.dr. E.F. Ten Heuvelhof (Technische Universiteit Delft)
Prof.dr. W.G.M. Salet (Universiteit van Amsterdam)

Grafisch ontwerp: Winterworks
Digitale opmaak : Jan Lamberts / Cathrien van de Veerdonk

© 2001 Tim Zwanikken

Behoudens de door de wet gestelde uitzonderingen mag niets van deze uitgave worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt zonder schriftelijke toestemming van de auteur.

ISBN: 90-9014714-4

Voor mijn ouders Felix en Tjoeki Zwanikken-Rozeman

Voorwoord

In 1996 benaderde de Rijksplanologische Dienst (RPD) de Katholieke Universiteit Nijmegen met een onderzoeksvraag over het concept 'ruimte als voorraad', dat gebruikt werd in discussies over het milieu- en het ruimtelijk beleid. Op dat moment werkte ik als contract-onderzoeker bij de vakgroep planologie. Mijn promotor, Barrie Needham, zag in de vraag van de RPD de mogelijkheid om mijn contractonderzoek te combineren met een promotietraject. Hoewel ik niet met dit perspectief bij de universiteit was gaan werken en ik bij anderen had gezien dat het schrijven van een proefschrift geen sinecure is, heb ik deze kans aangegrepen. Het was inderdaad niet altijd makkelijk, maar nu, vele tussenrapporten en concept-hoofdstukken verder, is het heerlijk om te kunnen schrijven: het is af!

Het schrijven van een proefschrift wordt vaak beschreven als een solitair gebeuren. Aan de universiteit had ik echter geen eenzaam bestaan. Ik heb tijdens het werken aan mijn promotie-onderzoek veel steun ondervonden van collega-lotgenoten. In de eerste plaats de promovendi die hun proefschrift hebben afgerond terwijl ik nog aan de universiteit werkte. Marice was mijn eerste steun en toeverlaat, na haar vertrek kon ik bij Ursula elke maandagochtend verslag doen van het weekend. Bij Karel kon ik genieten van zijn uitbundige lach en levensvreugde, van Ko en Lennard hoorde ik stoere mannenpraat (voetbal...) maar ook over autopeise. Met deze aio's en oio's heb ik menig inspirerende koffie- en theepauze in de socio-kantine doorgebracht. Met de 'nieuwe' lichte werd het pauzeren beperkt tot lunchen in de Refter en af en toe een theepauze in de rechtenkantine. Niet noodzakelijkerwijs in volgorde van promoveren: nuchtere Roelof, de curieuze rechts-rooie combinatie Willem, de spelletjes-minnende maar altijd doordenkende Marco, Arjan met zijn passie voor de natuur, Froukje die al iets veel mooiers dan een proefschrift heeft gebaard, de bedachtzame Jeroen en Bas de luidruchtige hoofdstedeling. Het is voor mij nog de vraag of het terugbrengen van de pauzefrequentie vertaald zal worden in efficiëntere promotietrajecten (niet opgenomen als stelling!). De onderlinge discussies, het bespreken van levens- en onderzoeksproblemen en het delen van zorgen en zorgjes leverden steeds nieuwe invalshoeken en energie op om door te gaan. Uiteraard bestond mijn werkomgeving niet alleen uit de jongere generatie. De bebaarde en besnorde mannen van de 'vaste staf', de talenten van de niet-vaste staf, Saskia, Henk, Johan en Arnoud, en natuurlijk Anneli, Lily, Birgit en Yvonne waren mede bepalend voor de werksfeer bij planologie.

Omdat mijn onderzoek gebaseerd is op een opdracht van de RPD heb ik de eerste drie jaren kunnen profiteren van de deskundigheid en inzet van een begeleidingscommissie van deze Dienst. De leden van deze commissie hebben in die tijd het onderzoek enthousiast begeleid. Zonder deze betrokkenheid was dit onderzoek niet mogelijk geweest, ook zou het niet de huidige rijkdom aan informatie en inzichten bevatten.

Ik heb de afronding van dit boek gecombineerd met een nieuwe baan. Van mijn huidige collega's van de afdeling ruimtelijke ordening van de provincie Noord-Brabant kreeg ik daarvoor gelukkig de ruimte. Maar nog belangrijker is dat ik bij hen een plek heb gevonden om alle opgedane kennis en vaardigheden uit deze en vorige banen in de praktijk in te zetten.

Buiten het werk hebben de 'spetters' van de zwemclub, vrienden en familie ervoor gezorgd dat ik niet verkommerde gedurende het promotietraject. Zij vroegen regelmatig hoe het er mee stond en wanneer het feest er nou eens van kwam. Bij de zwemclub hield ik

mijn conditie op peil en kwamen er nieuwe vrienden in mijn leven. Ook in andere verbanden zijn veel vrienden belangrijk geweest voor de broodnodige afleiding. Hugo heeft van nabij en via de telefoon al mijn verhalen mogen aanhoren. Met Joost, Cor en Mattheo kon ik er lekker tussenuit en even de boel de boel laten. Met Bart en Willem ging ik regelmatig naar Toscane om dichterbij het aardse bestaan te komen. Bij Roland, Steven, Lysbet en Arnoud-Jan was er altijd een luisterend oor en ruimte voor een goed gesprek. Pieter was zelfs bereid het manuscript grondig door te lezen op spellingsfouten.

Alle mensen die ik hierboven heb genoemd wil ik heel erg hartelijk bedanken. Van iedereen die ik verder nog wil bedanken noem ik vooral Wim. Belangrijk in de periode voordat ik aan het onderzoek begon, maar daarna, ondanks alles, een constante in mijn leven. Tot slot bedank ik speciaal mijn familie. Prisca, Bob en vooral Hanka waren er altijd voor de periodieke mentale support. Zonder de morele en financiële steun van mijn ouders was ik waarschijnlijk niet meer gaan studeren op mijn dertigste. Door hun vertrouwen in mijn capaciteiten heb ik hoger bereikt dan ik zelf voor mogelijk hield.

Tim Zwanikken
Nijmegen, mei 2001

Inhoud

Voorwoord	V
Inhoud	VII
Samenvatting/summary	XI

1	Probleemverkenning	1
1.1	Inleiding	1
1.2	Discussies over 'ruimte als voorraad'	2
1.3	Oriëntatie op de probleemstelling	4
1.3.1	Inleiding	4
1.3.2	De metafoor 'ruimte als voorraad'	4
1.3.3	Discoursen rondom 'ruimte als voorraad'	5
1.3.4	Kritiek op het gebruik van het concept 'ruimte als voorraad'	7
1.3.5	Uiteenlopende normen en waarden aangaande het ruimtegebruik	9
1.3.6	Resumé	12
1.4	De probleemstelling	12
1.5	Opbouw van het onderzoek	14

Deel 1: Theoretisch en methodisch kader

2	Theoretisch en methodologisch kader	19
2.1	Inleiding	19
2.2	Wetenschappelijke plaatsbepaling	20
2.3	De Culturele Theorie	24
2.3.1	Inleiding	24
2.3.2	De typologie	26
2.3.3	Een toelichting op de cultuurtypen	29
2.3.4	Cultuurtypen en beleidsvoorkeuren	32
2.3.5	Culturele interactie	37
2.3.6	Criteria voor de beoordeling van ruimtelijk beleid	41
2.4	Discoursanalyse	42
2.4.1	Inleiding	42
2.4.2	Discoursen gedefinieerd	43
2.4.3	Een format voor discoursanalyse	45
2.5	Het onderzoeksdesign	48
2.5.1	Inleiding	48
2.5.2	De casestudy	49
2.5.3	De onderzoeksstrategie	50

Deel 2: Empirisch onderzoek

3	Discoursen rondom 'ruimte als voorraad'	59
3.1	Inleiding	59
3.2	Geen verspilling van ruimte	59
3.2.1	Inleiding	59
3.2.2	Toelichting op het verhaal	61
3.2.3	Motieven met achterliggende waarden en normen	66
3.2.4	Probleemperceptie: object en schaalniveau	67
3.2.5	Acceptabele oplossingsrichtingen en implicaties voor sturing	68
3.2.6	Vertaling in criteria ten behoeve van de casestudy's	72
3.3	Van ruimtegebrek naar ruimtegebruik	73
3.3.1	Inleiding	73
3.3.2	Toelichting op het verhaal	74
3.3.3	Motieven met achterliggende waarden en normen	77
3.3.4	Probleemperceptie: object en schaalniveau	78
3.3.5	Acceptabele oplossingsrichtingen en implicaties voor sturing	78
3.3.6	Vertaling in criteria ten behoeve van de casestudy's	81
3.4	Terug naar de ruimte	82
3.4.1	Inleiding	82
3.4.2	Toelichting op het verhaal	83
3.4.3	Motieven met achterliggende waarden en normen	85
3.4.4	Probleemperceptie: object en schaalniveau	86
3.4.5	Acceptabele oplossingsrichtingen en implicaties voor sturing	86
3.4.6	Vertaling in criteria ten behoeve van de casestudy's	89
3.5	Overzicht van de criteria	90
4	IJburg	93
4.1	Inleiding	93
4.2	IJburg beschreven	95
4.2.1	Van IJmeer tot IJburg	95
4.2.2	Het ontwerp voor IJburg	97
4.2.3	De besluitvorming over IJburg	98
4.3	IJburg: een omstreden locatie	100
4.3.1	Inleiding	100
4.3.2	Bestaat er wel behoefte aan een nieuwe woonwijk?	100
4.3.3	Waarom kiezen voor een locatie in het IJmeer?	102
4.3.4	In welke mate worden de natuurwaarden van het IJmeer aangetast?	103
4.4	Evaluatie IJburg	104
4.4.1	Inleiding	104
4.4.2	Evaluatie vanuit het discours 'Geen verspilling van ruimte'	105
4.4.3	Evaluatie vanuit het discours 'Van ruimtegebrek naar ruimtegebruik'	106
4.4.4	Evaluatie vanuit het discours 'Terug naar de ruimte'	107
4.4.5	Conclusies	108

5	Restrictief beleid voor Rivierenland	111
5.1	Inleiding	111
5.2	Restrictief beleid voor Rivierenland	113
5.2.1	Inleiding	113
5.2.2	Restrictief beleid van het rijk	113
5.2.3	Restrictief beleid van de provincie Gelderland	116
5.2.3	Restrictief beleid van het Intergemeentelijk Orgaan Rivierenland	119
5.3	Restrictief beleid: drie dilemma's	122
5.3.1	Inleiding	122
5.3.2	Beleid ten behoeve van stedelijke of landelijke gebieden?	122
5.3.3	Sturing op kwantiteiten of kwaliteiten?	123
5.3.4	Hoeveel ruimte is er voor regionale ontwikkelingen?	125
5.4	Evaluatie van het restrictief beleid voor Rivierenland	126
5.4.1	Inleiding	126
5.4.2	Evaluatie vanuit het discours 'Geen verspilling van ruimte'	127
5.4.3	Evaluatie vanuit het discours 'Van ruimtegebrek naar ruimtegebruik'	128
5.4.4	Evaluatie vanuit het discours 'Terug naar de ruimte'	129
5.4.5	Conclusies	130
6	Ecologische Hoofdstructuur	133
6.1	Inleiding	133
6.2	Beschrijving Ecologische Hoofdstructuur	135
6.2.1	Inleiding	135
6.2.2	Toelichting op het ontwerp voor de EHS	138
6.2.3	De uitwerking van het EHS-beleid	143
6.3	Controverses over de Ecologische Hoofdstructuur	145
6.3.1	Inleiding	145
6.3.2	Uiteenlopende natuurbeelden	145
6.3.3	Welke balans tussen scheiding en verweving?	147
6.3.4	Beleidsconsequenties	148
6.4	Evaluatie beleid Ecologische Hoofdstructuur	151
6.4.1	Inleiding	151
6.4.2	Evaluatie vanuit het discours 'Geen verspilling van ruimte'	152
6.4.3	Evaluatie vanuit het discours 'Van ruimtegebrek naar ruimtegebruik'	153
6.4.4	Evaluatie vanuit het discours 'Terug naar de ruimte'	154
6.4.5	Conclusies	155
7	Nederland 2030	157
7.1	Inleiding	157
7.2	Bouwstenen voor de formulering van toekomstig ruimtelijk beleid	158
7.2.1	Inleiding	158
7.2.2	De eerste fase: zes vraagstukken geïdentificeerd	159
7.2.3	De tweede fase: dertien discussiescenario's ontworpen	160

7.2.4	De derde fase: de dertien discussiescenario's teruggebracht tot vier perspectieven	161
7.3	Evaluatie Nederland 2030	167
7.3.1	Inleiding	167
7.3.2	Evaluatie vanuit het discours 'Geen verspilling van ruimte'	168
7.3.3	Evaluatie vanuit het discours 'Van ruimtegebrek naar ruimtegebruik'	172
7.3.4	Evaluatie vanuit het discours 'Terug naar de ruimte'	173
7.3.5	Conclusies	176

Deel 3: Reflectie

8	Conclusies	181
8.1	Inleiding	181
8.2	De consequenties van de afzonderlijke discourses	182
8.2.1	Inleiding	182
8.2.2	Geen verspilling van ruimte	182
8.2.3	Van ruimtegebrek naar ruimtegebruik	185
8.2.4	Terug naar de ruimte	187
8.2.5	Kritiek op het denken in termen van 'ruimte als voorraad'	188
8.2.6	Conclusies over de consequenties van de afzonderlijke discourses	190
8.3	De consequenties van het bestaan van verschillende discourses	192
8.3.1	Inleiding	192
8.3.2	De casestudy's bezien in het licht van de culturele theorie	193
8.3.3	Conclusies over het bestaan van verschillende discourses	197
8.4	Ruimte voor variëteit	199
8.4.1	Inleiding	199
8.4.2	Kritiek op maatschappelijke meningsvorming in de ruimtelijke ordening	200
8.4.3	Discussie: Ruimte voor variëteit!	202
	Literatuur	207
	Referenten	222
	Curriculum vitae	223

Summary

The research question

The central research question is about the significance of a new concept in spatial planning: 'space as a resource'. In the nineties this concept was introduced in environmental policy, and was quickly applied to spatial planning. Several officials of the National Spatial Planning Agency expected that adopting the ideas behind this new concept - 'space as a resource' - might enrich spatial planning in the Netherlands and that this concept might offer a solution for certain problems the agency was having to deal with. What happened is that various actors started to link their own problem-perceptions with their preferred solutions by using this new concept. So, in the debates within the National Spatial Planning Agency, and also in academic and public discussions, this concept became incorporated into several discourses. In this research, discourses are seen as frames of reference with which actors interpret and construct physical and social phenomena. These discourses play a central role in the main research question: *There are several discourses in which the concept 'space as a resource' is being used. How can contemporary Dutch spatial planning be judged in the light of these discourses? The discourses can be analysed in the light of divergent values and norms regarding the use of space and the role of national government in this use of space. Considering these divergent values and norms, what are the consequences of the discourses for national spatial planning?* How the research was started, how the problem was initially explored and how the research questions were elaborated, is described in chapter 1.

The research approach

In the first step, three discourses are described and analysed using a discourse-analytical framework that is worked out in chapter 2. These three discourses are described in chapter 3. The descriptions are based on a study of literature and policy documents and elaborated with information from interviews and correspondence with key-actors. In the second step of the research, four case studies are carried out. In these case studies, four current spatial policy issues are evaluated in the light of criteria that have been extracted from the discourses. The first case is a new housing development area, IJburg, being built in a large lake, the IJmeer, near Amsterdam. The second case is the constraint policy for housing in Rivierenland. This is a region which national government is trying to protect from continuing urban development. The third case is the Dutch policy for the creation of a large network of ecological areas and connections between them: the main ecological infrastructure. The last case is a project of the National Spatial Planning Agency exploring possible future paths towards the year 2030. By analysing policy documents, by interviews, by observation and by desk-research the case studies were carried out. In the chapters 4 till 7, the results of these case studies are described.

By confronting the policy practice with the discourses in the case studies, the consequences of the three discourses for spatial planning were analysed. To do this it was necessary to take a third step: the cases have been analysed in the light of criteria derived from the cultural theory of Douglas and Wildavsky. This theory is described in chapter 2, where the theoretical framework of this research is given. This chapter also explains why a social-constructivist view has been chosen for this research. The cultural theory fits in with this social-constructivist approach.

The three discourses

In this research three discourses - in which the concept 'space as a resource' is being used - have been distinguished: 'don't waste space', 'from shortage of space to use of space' and 'back to space'. Current discussions and projects of the National Spatial Planning Agency and research institutes have been placed within each of these discourses. By doing this it was possible to analyse discussions on for instance the 'compact city', 'key-resources', 'living-environment-capital' and the 'ecological footprint'.

The first discourse, 'don't waste space', evolved out of environmental discussions. The Department of Environmental Policy developed several central policy themes. One of those is waste. The idea is that all resources should be used economically. In order to monitor and guide the economical use of all resources, three key resources were identified: space, energy and biodiversity. As soon as the Department of Environmental Policy started to develop these ideas on the economical use of space, the Department of Spatial Planning (the National Spatial Planning Agency) adopted the discussion. In the discourse that thus came into being, problems are described in terms of transfers. Waste is described as the unnecessary transfer of problems to other resources. Waste of space for instance leads to waste of energy and reduction of biodiversity. Because of this waste, scarcity develops and thereby problems are transferred onto future generations. In this discourse, it is thought to be very important to signal what happens when the waste of one (key)resource is shifted onto other (key)resources and the future. The possible forms of transfer should be incorporated in policy decisions. So, in each decision regarding the use of space, the possible effects on the other key resources and the future should be taken into account. Although this transfer of wasteful actions is thought to be very important for policy decisions, there has yet to be developed a norm for waste, or for trading off the different types of transfer against each other. The idea of the 'ecological footprint' that fits in this discourse is an example of an effort to make these ideas practical for policy-decisions.

The second discourse is called 'from shortage of space to use of space'. The actors who use this discourse are very concerned with the effects of the growing amount of land used for urbanisation. By the - in their view - unnecessary increase in urban development the cities are losing their economic and social support, and also the amount and quality of open space is being reduced. Because of the spreading of urban development there is also the problem of the environmental impact caused by the increasing use of cars. The idea is that the focus of spatial policy should not be directed on finding new space for urban development but on the re-use of current urban areas. This, in combination with an intensified use of urban areas, should prevent the loss of open space. Thus, a better use of urban space prevents a shortage of space. What is thought to be necessary is a strong investment policy for urban areas, resulting in the restructuring of urban areas, instead of urban dispersion. At the same time a protection policy is needed to prevent further use of open spaces. The 'compact-city' policy is an example of making the ideas in this discourse operational.

The third discourse is 'back to space'. Actors who use this discourse have great difficulty with the way in which decision making about spatial issues is changing. They think that as a result of the current focus on the process of decision making the substance of spatial planning is being neglected. In their view spatial planners are losing their importance because space and its qualities are no longer central in the decision-making process. As a result, a spatial order of lesser quality is being realised. As the focus lies more and more on the process of decision-making, spatial planners lose their influence on the use of space. The idea in this discourse is that, like financial or economic values, spatial qualities should be identi-

fied and described before the decision-making process starts. By doing this, these qualities will be taken into account better in the decision-making process. The result will be a better spatial planning. When the spatial resources and their qualities are explicitly identified, valued and balanced against each other, one can speak of 'good' spatial planning. An example in which these ideas are made operational is the government project 'living environment capital' in which attempts are made to capitalise all different aspects of the physical environment.

The consequences of the discourses for spatial planning

In order to analyse the consequences of the three discourses for Dutch spatial planning, four case studies have been carried out. In the case studies, examples of recent Dutch spatial planning have been judged using criteria derived from the discourses. By doing this it was possible to judge the cases through the 'eyes' of the people who use the discourses. This also provided a better insight into the ideas within the discourses. The case studies are described in the chapters 4 till 7.

The discourse 'don't waste space' offers spatial planners a new but incomplete frame for balancing spatial claims, based on the idea of three key resources: space, energy and biodiversity. In two case studies, IJburg and the EHS, ideas from this discourse are clearly recognisable in the policy discussions. These are ideas about protecting and enlarging the area reserved for biodiversity. The analytical insights and principles of this discourse do not offer specific ideas about a better spatial order, although it is clear that a sustainable use of space is being searched for. Because it remains unclear how different forms of problemtransfer should be weighed against each other, the consequences of this discourse for spatial planning are still unclear. Furthermore, ideas about the institutional dimension of spatial planning - the way in which governmental organisations should try to influence the use of space - have not yet been developed in this discourse.

In all case studies, the ideas and arguments from the discourse 'from shortage of space to a better use of space' are being used in policy discussions. This discourse offers a very clear frame for weighing spatial claims against each other: no further growth of urban space. The compact city policy is seen as the solution for the problems spatial planners are facing. There is a strong faith in the ability of higher tiers of government to control lower tiers and market forces in their hunger for new building land.

The ideas of the discourse 'back to space' are clearly recognisable in the case study EHS and also, but less clearly, in IJburg. In both cases, professionals try to identify and describe in detail the different spatial resources and their qualities. In both cases however there is a strong opposition from people who judge these matters differently. In other words: the frame for weighing spatial claims that is being developed depends largely on the input by professionals, but there are many other actors who hold different views. Because of this, the decision-making process has not been made easier. In contrast to the hopes of those who use this discourse, it seems that the identification and description of spatial resources cannot replace the politics of spatial decision-making. However, in some cases it seems to have supported the decision-making.

So the case studies show how, in each discourse, there is a specific concern about how spatial planning is dealing with scarcity of space in the Netherlands. These concerns differ as described above. As a response to the varied problem perceptions, each discourse puts forward its own possible solution. These solutions lie in an improved or new frame for weighing spatial claims. What is striking though is the poor foundation of the institutional dimension of the discourses.

The emergence of the concept 'space as a resource' has led to critical responses also. Not everybody was won over to the use of this metaphor. Critical questions arose. Can space be regarded as a resource? Is there actually a lack of space? What kind of spatial planning will emerge should a resource-oriented way of thinking be placed central in spatial planning? In paragraph 1.3.4 an inventory of these questions and underlying arguments is made. In this research, a 'classic' definition of spatial planning has been chosen to clarify the critical reactions: "Spatial planning is the search for and the realisation of the best possible reciprocal adjustment of space and society, this for the benefit of this society". From the analysis of the discourses it becomes clear that in all three of them, actors are dissatisfied with the decision-making process in spatial planning, and that the ideas that are being developed are mainly targeted towards a new or improved frame for assessing claims for land. In paragraph 8.2.5 it is argued that when these solutions are seen in the light of the definition of spatial planning given above it becomes apparent that the discourses try to determine the physical preconditions that space sets for society. The mutual relation between society and space seems to be neglected in the discourses. The needs of society are not denied, but the assumption is that society 'misuses' physical space. It is this assumption that leads to critical comments on the use of the metaphor 'space as a resource'. In recent years it has been recognised that spatial planning is also a cultural policy, because we "by (re)arranging space also rearrange immaterial political values as social and cultural mobility, emancipation, and collective and individual freedom of choice, and bring these values in a new hierarchical order" (Hajer and Halsema 1997: 15). Spatial planning can be regarded as a culturally based mediation between the needs of society and the physical boundaries of space. On the basis of divergent cultural orientations, people will judge differently the way these needs and boundaries should be adapted to each other. The cultural theory states that people judge differently the needs of society and the limitations of space, let alone the way these should be adjusted to each other. The argument can be derived from the cultural theory that it is desirable to prevent spatial planning which is based on a partial cultural orientation on society and on its needs, and/or on a partial cultural orientation on the physical resources that are available for society. In the three discourses that have been analysed, this partial orientation on spatial planning can be seen.

Discourses should not be seen as stable: they are dynamic. In reaction to developments in society and through discussion within and between discourse-coalitions, the ideas in each discourse will be improved and further developed. The ideas of the discourses as described in this research have not yet crystallised out fully. By initiating and stimulating research and discussion, the National Spatial Planning Agency is already helping the discourses to be enriched

The consequences of the existence of different discourses

It can be confusing that there are more discourses at the same time, especially when there is no apparent dominant discourse. To investigate the consequences of this variety of discourses for spatial planning, the case studies have been analysed again, this time in the light of criteria derived from the cultural theory.

The cultural theory (Thompson, Ellis and Wildavsky 1990) distinguishes four ways of life on the basis of two dimensions: group and grid (see paragraph 2.3.2). The ways of life - fatalist, hierarchist, individualist and egalitarian - can be used to interpret and understand individual preferences and behaviour, types of organisation and cultural systems. As each way of life has its limitations, the cultural theory states that policies should ideally be designed in inter-

action between the four ways of life. Otherwise this policy will not be viable in the long term. Therefore, it is necessary that actors with different preferences have access to the policy arena, and that their ideas get to be incorporated in the policy design. So, from the cultural theory three criteria can be derived: cultural interaction, the openness of the decision-making process and enrichment. Cultural interaction can be judged by analysing the extent to which arguments from different cultural orientations are used in the decision-making. Openness of the decision-making process can be judged by analysing whether the various actors concerned have access to the decision-making process and also by assessing the continuity of the policy-process. Enrichment can be judged from the extent to which the various actors are content with the outcome of the decisions made. In paragraph 8.3, the case studies are confronted with these three criteria.

In the light of these three criteria, it is only the phase in the decision-making process where the design for IJburg is being worked out that scores positive on all three criteria. There cultural interaction can be seen, as arguments from different cultural orientations are being used in detailing the plans. This also leads to enrichment, if the ideas of the different stakeholders are incorporated to their satisfaction in the original design. What becomes clear from analysing the four case studies, is that there is no enrichment in the cases where one or two cultural orientations are dominant in the decision-making process. This is so if the other stakeholders are of the opinion that they did not have enough access to the decision-making arena, or that the decision-making process lacks continuity, indicating that they are not able to participate in the ongoing interaction.

When the three discourses are analysed in the light of the cultural theory it becomes apparent that they show strong moralistic-hierarchical features. Individualistic or fatalistic cultures are not represented in the discourses. Therefore policies that are based upon these discourses will lack cultural interaction. The moralistic-hierarchical ideas have not been sufficiently corrected and/or enriched with fatalistic or individualistic ideas. A policy that is based on the three discourses only will therefore not be viable in the long term. The clarity and order that the metaphor 'space as a resource' suggests, is therefore mainly suggestion and not enough to function as a fundament for spatial planning. This does not mean that the ideas of the discourses should not be incorporated in spatial planning. The warning of the cultural theory is that these ideas are not sufficient as a basis for spatial planning.

Planning for variety

In the final paragraph of this study (8.4), it is argued that spatial planning should not focus on finding a method by which spatial resources can be described and valued. Instead, it would be wiser and advisable to seek ways in which spatial planning can generate and incorporate variety.

In this study, criteria have been derived from the cultural theory with which spatial planning can be evaluated. These criteria can also be used for designing spatial policies. In the last years, several studies have indicated that spatial planning in the Netherlands has a problem with the legitimacy of its policies. The critique focuses on the way societal opinions have been organised and incorporated in spatial planning. The Dutch Scientific Council on Government Policies (WRR 1998) suggests that the principles of democratic 'stakeholder planning' and 'integrated design' can help in strengthening pluralistic democracy. In this present study it is argued that these processes of societal opinion forming can be improved by using ideas derived from the cultural theory. In the policy arena, the different orientations towards public space come together. Policies for public space should include a multi-cultural

orientation. The cultural theory identifies four cultural orientations and states that ideally policies should be made in a communication and confrontation between these four orientations. By using the three criteria which have been derived from the cultural theory, the communication and confrontation between the different orientations on public space can be directed and improved. It is argued that, by an early confrontation of ideas from different cultural orientations, cultural learning develops. The incorporation of ideas from different cultures enriches the policy-design and so the policy will become acceptable to more actors. It is vital that a process can come about in which a problem can be reformulated over and over again on the basis of the different problem-perceptions of the actors with different cultural orientations. Eventually a common basis can be found in a 'metanorm' as a reason for acting together.

The conclusion of this study is that it is not advisable to base spatial planning in the Netherlands on a method for identifying, valuing and weighing spatial resources in a uniform way. In this study it is argued that this is not possible because actors will identify different resources, and also value differently the qualities of resources, on the basis of their different cultural orientations. As the different cultural orientations cannot be rated against each other, it is not possible to construct a uniform system. It is better to base spatial planning upon allowing variety in values and norms about the use of space. Spatial planning that respects and when necessary generates this variety can contribute to the enrichment of spatial policies.

1 Probleemverkenning

1.1 Inleiding

De aanleiding voor het schrijven van het voorliggende onderzoek is de opkomst van het nieuwe concept 'ruimte als voorraad' in beleidsdiscussies binnen het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). Dit concept wordt in het midden van de jaren negentig vanuit het milieubeleid geïntroduceerd in het denken over ruimtelijke ordening. Het speelt al snel een rol in diverse discussies. Sommige beleidsmedewerkers putten kennelijk inspiratie uit dit nieuwe concept. Zij proberen met behulp ervan de door hun ervaren problemen en voorgestane oplossingsrichtingen op nieuwe manieren met elkaar in verband te brengen. Tegelijk bestaat er ook kritiek op het gebruik van het nieuwe concept. De discussies binnen en buiten het ministerie leiden er niet toe dat de consequenties van het concept voor het ruimtelijk beleid duidelijk worden. Deze onduidelijkheid brengt de Rijksplanologische Dienst, onderdeel van VROM, tot het stellen van de vraag: wat heeft het concept 'ruimte als voorraad' te bieden, in het bijzonder voor de ruimtelijke ordening? In het onderhavige onderzoek, dat mede door de Rijksplanologische Dienst is gefinancierd, is die vraag als vertrekpunt genomen.

Bij een eerste oriëntatie op deze vraagstelling blijkt al snel dat de betrokken actoren aan het concept 'ruimte als voorraad' verschillende betekenissen toekennen. Deze verschillen lijken gebaseerd te zijn op de uiteenlopende waarden en normen van actoren binnen en buiten VROM aangaande het ruimtegebruik en de rol van de rijksoverheid bij dat ruimtegebruik. De verschillende betekenissen die er aan het concept worden gegeven komen tot uitdrukking in de uiteenlopende 'verhalen' waarin het concept wordt gebruikt. Die verhalen, in dit onderzoek discoursen genoemd, zijn te beschouwen als uiteenlopende referentiekaders waarin op verschillende manieren betekenis wordt gegeven aan fysieke en sociale fenomenen. De constatering dat het concept 'ruimte als voorraad' deel uitmaakt van verschillende discoursen is aanleiding voor een heroriëntatie op de probleemstelling voor dit onderzoek. Het aanvankelijke idee van de Rijksplanologische Dienst dat het concept te gebruiken zou zijn als basis voor een eenduidige nieuwe kijk op sturing van het ruimtegebruik, wordt verlaten. Het accent verschuift naar de discoursen en de consequenties daarvan voor het ruimtelijke beleid van de rijksoverheid. In dit onderzoek worden die discoursen daartoe uiteengelegd en geanalyseerd.

Om inzichtelijk te maken wat voor de ruimtelijke ordening de consequenties zijn van het gedachtengoed uit de verschillende discoursen, wordt in de eerste plaats de huidige ruimtelijke ordening van de rijksoverheid vanuit die discoursen beoordeeld. In het onderzoek gaat de aandacht vervolgens uit naar de betekenis van het naast elkaar bestaan van verschillende discoursen. Wat zijn de consequenties daarvan voor het ruimtelijke beleid van de rijksoverheid? Daarbij wordt er gezocht naar een antwoord op de vraag in hoeverre beleid, dat gebaseerd wordt op één of meer van die discoursen, recht zal doen aan de variëteit aan normen en waarden van actoren over het ruimtegebruik en de rol van de rijksoverheid bij dat ruimtegebruik. Deze normen en waarden lijken in de discussies over de ruimtelijke ordening (zie paragraaf 1.2) namelijk een belangrijke rol te spelen. Tot slot vindt in dit onderzoek een reflectie plaats op de vraag hoe het rijks ruimtelijk beleid recht kan doen aan de variëteit aan

normen aan waarden aangaande het ruimtegebruik in Nederland.

In dit hoofdstuk wordt de probleemverkenning van het onderzoek beschreven. In paragraaf 1.2 wordt ingegaan op de opkomst van het concept 'ruimte als voorraad' in de beleidsdiscussies binnen het ministerie van VROM. De verschillende aspecten die daarbij aan de orde komen zijn aanleiding tot een aantal theoretische oriëntaties op de probleemstelling. In paragraaf 1.3 wordt daarvan verslag gedaan. Op basis van deze verkenningen wordt in paragraaf 1.4 de probleemstelling uitgewerkt in een doelstelling en onderzoeksvragen. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met paragraaf 1.5 waarin de opbouw van dit onderzoek beschreven is.

1.2 Discussies over 'ruimte als voorraad'

Bij het ministerie van VROM wordt het concept 'ruimte als voorraad' voor het eerst gebruikt in het kader van de uitwerking van het milieuthema Verspilling. In 1993 geeft de directie Strategische Planning van het Directoraat-Generaal Milieubeheer (DGM) opdracht aan het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) om een inventarisatie te maken van voorraden en hun onderlinge samenhang. In deze inventarisatie wordt ruimte nadrukkelijk in verband gebracht met voorraadbeheer (Annema c.s. 1993a). DGM laat onderzoeken hoe een meer brongerichte benadering van het milieubeleid kan worden vormgegeven (zie ook paragraaf 3.2.2). Brongericht beleid zou in de plaats moeten komen van de huidige sturing op output, zoals emissienormen, waarbij het draagvermogen van het milieu centraal staat. Door brongericht beleid zou DGM normen willen gaan stellen aan het gebruik van de milieuvorraden. De gedachte is dat zo nadrukkelijker rekening kan worden gehouden met de eindigheid van bepaalde voorraden en zo ook met de behoeften van toekomstige generaties. Bij nader onderzoek in het kader van dat milieuthema Verspilling wordt ruimte als een sleutelvoorraad omschreven (Ministerie van VROM 1995: 21). Energie, biodiversiteit en ruimte zouden de drie sleutelvoorraden zijn. Een zorgvuldig beheer van deze drie voorraden zou de sleutel zijn tot een duurzame samenleving. In datzelfde jaar neemt minister De Boer de idee van sleutelvoorraden op als leidend thema in haar 'groene boekje' waarin zij haar visie en de agenda voor VROM neerlegt (De Boer 1995). De idee van 'ruimte als voorraad' wordt daarmee niet alleen voor het milieubeleid van het DGM, maar ook voor het ruimtelijk beleid van de Rijksplanologische Dienst van belang geacht.

Tegen deze achtergrond wordt er op verschillende plaatsen gediscussieerd over de implicaties die het denken over ruimte in voorraadtermen heeft voor het (rijks) ruimtelijk beleid (zie bijvoorbeeld: RARO 1996, NIROV 1996, Aarsen c.s. 1996). Om deze discussie verder te brengen laat de Rijksplanologische Dienst vijf uiteenlopende essays over 'ruimte als voorraad' schrijven (Ministerie van VROM 1996a). Ook de Ruimtelijke Verkenningen, het jaarboek 1996 van de Rijksplanologische Dienst, bevat een paragraaf met deze titel (Ministerie van VROM 1996b). Deze oriëntatie van de Rijksplanologische Dienst op de mogelijke betekenis van het concept wordt door Rabbinge als volgt gekenschetst: "Ruimte als voorraad" is een poging een conceptuele systematiek te ontwikkelen om de afweging tussen verschillende ruimtelijke claims in het ruimtelijke-orderingsbeleid te vergemakkelijken. In een periode waarin de ruimtelijke inrichting voor belangrijke veranderingen staat, wordt geprobeerd de aanwezige 'sleutelvoorraden' te identificeren waarbij ruimtelijk beleid wordt voorgesteld als een kwestie van voorraadbeheer" (Rabbinge in het voorwoord van Smit c.s. 1998: 3). In dit rapport van Smit c.s., dat geschreven is in opdracht van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), gaan de auteurs in op het achterliggende normen- en waardenpa-

troon dat aan het 'voorraaddenken' bij VROM ten grondslag zou liggen. Daarbij wordt kritiek geuit op het voorraaddenken als oplossingsrichting voor de problemen waar het ruimtelijk beleid voor staat. Deze kritiek van de WRR lijkt overigens gebaseerd op een beperkt beeld van de discussies binnen VROM. Want het concept 'ruimte als voorraad' blijkt binnen VROM ook met andere beleidsdiscussies in verband te worden gebracht.

Bij de Rijksplanologische Dienst wordt 'ruimte als voorraad' onder meer gezien in relatie tot de discussie over de gewenste rol en positie van deze dienst. Dit betreft de vraag of deze dienst nog een planbureau-functie heeft, vergelijkbaar met die van het Centraal Planbureau of het Sociaal en Cultureel Planbureau, of dat het accent moet verschuiven naar een functie als beleidsdienst, zoals die van de andere departementen. Indien de Rijksplanologische Dienst in de functie van beleidsdienst de rol zou krijgen toebedeeld als beheerder van de voorraad ruimte in Nederland zou dat namelijk consequenties kunnen hebben voor zijn rol en positie in het departementale krachtenspel. 'Ruimte als voorraad' wordt VROM-breed ook in verband gebracht met de inhoudelijke en procedurele vraagstukken rondom de integratie van de beleidsterreinen ruimte en milieu, of breder, de integratie van het beleid voor de leefomgeving. 'Ruimte als voorraad' zou dan mogelijk een *unifying concept* kunnen zijn dat diverse sectorale deeloplossingen integreert. Bij verschillende ambtenaren leeft het idee dat het 'voorraaddenken' een middel zou kunnen zijn om tot een meer integrale beleidsontwikkeling en -uitvoering te komen voor een duurzame leefomgeving. Het gaat daarbij vooral om het nader tot elkaar laten komen van het milieu- en het ruimtelijk beleid, zoals blijkt uit de discussies rondom de nooit uitgebrachte Nota Ruimte en Milieu (Ministerie van VROM 1997a) en de discussie over Leefomgevingskapitaal (Ministerie van VROM 1996c). Een meer maatschappelijke discussie waar 'ruimte als voorraad' mee in verband wordt gebracht, is die naar aanleiding van het debat of Nederland vol is (de Volkskrant 1997).¹ Ook vakinhoudelijk zijn er discussies waaraan het concept volgens sommigen een bijdrage zou kunnen leveren, bijvoorbeeld over de toekomstige ruimtelijke inrichting van Nederland. Hierbij gaat het om het project 'Nederland 2030' (Ministerie van VROM 1997b), het Metropolitane debat (Frieling 1998) en de discussie naar aanleiding van 'de Nieuwe Kaart van Nederland' (Stichting de Nieuwe Kaart van Nederland 1997). Het concept zou de discussie over inhoudelijke problemen, als de vermeende schaarste aan ruimte, kunnen verbreden. Bij sommige ambtenaren van de Rijksplanologische Dienst ontstaat de hoop dat het concept een nieuwe sturingsfilosofie kan bieden voor de ruimtelijke ordening. Het nader uitwerken van dit idee zou dan zowel de inhoudelijke als de bestuurlijk-institutionele dimensie van de ruimtelijke ordening kunnen versterken.

Zoals al gezegd, is het gebruik van het concept 'ruimte als voorraad' in de verschillende beleidsdiscussies bij VROM en daarbuiten niet onbecommentarieerd gebleven. Enkele auteurs uiten kritiek op het denken in termen van ruimte als een voorraad. Deze kritiek betreft basale kanttekeningen als 'is ruimte eigenlijk wel een voorraad?' (Galle 1995) en de vraag of er eigenlijk wel sprake is van een schaarste aan ruimte (Smit c.s. 1998). Ook is er kritiek op het type ruimtelijke ordening dat zou voortvloeien uit het denken in voorraadtermen (WRR 1998). In paragraaf 1.3.4. wordt nader ingegaan op deze kritiek.

Het is tegen deze vrij complexe achtergrond van discussies over ruimtelijk en ruimtelijk relevant beleid dat de Rijksplanologische Dienst opdracht geeft tot een onderzoek naar de consequenties van het concept 'ruimte als voorraad' voor de ruimtelijke ordening.²

1 De Volkskrant publiceert in 1997 een serie van vijftien opiniërende artikelen over de ruimtelijke ordening. Politiek-cultureel centrum De Balie in Amsterdam organiseert er een publieke discussie over. Onder de korte maar veelzeggende titel 'Vol' brengt de Volkskrant hier een bundel over uit.

2 Het rapport dat geschreven is naar aanleiding van deze opdracht heeft gediend als basismateriaal voor dit proefschrift (Zwanikken 1999).

1.3 Oriëntatie op de probleemstelling

1.3.1 Inleiding

In de vorige paragraaf is de opkomst van en belangstelling voor het concept 'ruimte als voorraad' geschetst. In deze paragraaf wordt een oriëntatie op de probleemstelling beschreven door een aantal aspecten, in de inleidende paragraaf genoemd, nader te verkennen. In de eerste plaats blijkt uit de belangstelling bij VROM dat 'ruimte als voorraad' een concept is met een bepaalde aantrekkingskracht. Wat valt er na een globale theoretische verkenning te zeggen over de rol van dergelijke concepten in de ruimtelijke ordening? In de tweede plaats wordt in de inleiding gesproken over verhalen of discoursen. Wat wordt daarmee bedoeld, om welke discoursen gaat het en welke rol spelen discoursen in de ruimtelijke ordening? In de derde plaats is er kritiek geuit op het denken in termen van 'ruimte als voorraad'. Waaruit bestaat die kritiek en wat betekent die kritiek voor de probleemstelling? In de vierde plaats wordt in de inleiding melding gemaakt van het bestaan van uiteenlopende waarden en normen aangaande het ruimtegebruik en de rol van de rijksoverheid bij dat ruimtegebruik. Welke consequenties hebben die normen en waarden voor de probleemstelling van dit onderzoek? Een resumé waarin deze verkenningen met elkaar in verband worden gebracht sluit deze paragraaf af. Daarin wordt een brug geslagen naar de volgende paragraaf waar de probleemstelling en onderzoeksvragen worden uitgewerkt.

1.3.2 De metafoor 'ruimte als voorraad'

Het is voor ambtenaren van VROM een verwarrend en een verrassend verschijnsel dat een nieuw beleidsconcept binnen en buiten VROM vrij snel wordt ingepast in uiteenlopende discoursen. Het nieuwe concept wordt in die discoursen van verschillende kanten omarmd, waarbij er verschillende betekenissen aan worden toegekend. De volgende twee citaten illustreren dit. "Het is een uitnodiging tot samenwerking, vanuit het milieubeleid geformuleerd, die de charme heeft van een eenvoudige en directe metafoor." "Het is een sterke impuls (...) voor een grotere betrokkenheid en een actievere rol van de overheid, niet alleen bij stedelijke vraagstukken, maar zeker ook in het landelijk gebied" (Ministerie van VROM 1996a: 57).

Een beleidswetenschappelijke verklaring voor het enthousiasme voor de nieuwe metafoor kan worden gevonden in theoretische noties over de werking van metaforen en (plan)concepten. Deze blijken namelijk in de ruimtelijke planning veelvuldig gebruikt te worden (Zonneveld 1991). Een bekende metafoor in de ruimtelijke ordening is het 'Groene Hart' (Lingbeek 1998). De 'groeiern' en de 'compacte stad' zijn voorbeelden van veel gebruikte planconcepten. Een metafoor kan worden beschreven als een talige constructie die een beeld oproept dat kan bestaan uit verschillende associatieve gedachten die niet noodzakelijkerwijs een logische relatie hebben. Met een metafoor wordt als het ware een synthetisch geheel van verschillende elementen gecomponeerd. Lingbeek stelt: "Bij het omzetten van ruimtelijke planning in talig handelen en visualisering spelen metaforen een belangrijke rol doordat ze een vermogen kunnen hebben om een problematiek pregnant weer te geven" (1998: 20). Volgens Zonneveld kan een metafoor ook een handelingsconcept zijn. Dit betekent dat de metafoor niet alleen een interpretatie- maar ook een oplossingskader biedt. Een metafoor - 'ruimte als voorraad' is daar wellicht een voorbeeld van - kan in dit licht gezien worden als een soort mini-theorie die causale, finale en normatieve veronderstellingen verbindt (1991: 12-13). Metaforen sturen door te ordenen. Dit gebeurt door het suggereren van zowel een structurering van het probleem als een oplossingsrichting. Dit stelt overigens hoge eisen aan de conceptvorming (idem: 78). Metaforen en planconcepten maken

deel uit van discoursen waarin actoren fysieke en sociale fenomenen construeren en interpreteren. Metaforen hebben bovendien volgens Zonneveld een bijzondere eigenschap. Ze projecteren begrippen uit het ene ervaringsdomein op een ander. Hiermee wordt een zekere structurering aangebracht in het domein dat nog onvolledig gekend wordt. Aan de hand van een metafoor wordt met andere woorden een appèl gedaan op een reeds ontsloten kennisdomein (idem: 77).

Zonneveld (1991: 78) benoemt twee problemen die samenhangen met het gebruik van metaforen. In de eerste plaats kan niet precies worden ingeschat welke connotaties door een metafoor worden opgeroepen. Een metafoor kan zowel positieve als negatieve associaties oproepen. In de tweede plaats kunnen metaforen een probleem niet of verkeerd onder woorden brengen. Een metafoor kan zelfs bepaalde aspecten van een probleem verduistern, en daarmee het zicht op bepaalde oplossingen van het probleem. Volgens Lingbeek (1998: 20) hoeft echter het feit dat actoren vanuit verschillende interpretatiekaders andere beelden van de werkelijkheid construeren, en daarom verschillende associaties hebben bij een metafoor, niet problematisch te zijn. Een metafoor kan namelijk een brede groep actoren aanspreken en leiden tot convergerende opvattingen en daarmee tot een breed draagvlak en de basis worden voor het nemen van beslissingen. Niet alleen worden metaforen gebruikt om de (waarneming van de) werkelijkheid te ordenen en te structureren, maar tevens kunnen daarmee andere, wellicht concurrerende percepties uitgesloten worden. Metaforen krijgen daardoor een programmatische, politieke lading, die tot de nodige waakzaamheid noopt (Van der Heijden 1990). "Het gebruik van metaforen kan een zekere politieke lading krijgen wanneer een metafoor voorschriften suggereert" (idem: 20). In de jaren zeventig schrijft Edelman over die symbolische dimensie van politiek en beleid. "Vooraf in complexe besluitvormingsprocessen waarin veel tegenstellingen, paradoxen, ambigüiteiten en dilemma's voorkomen, wordt een beroep op symboliek gedaan, omdat in dergelijke situaties een rationele en integrale afweging niet goed tot de mogelijkheden behoort. Voor ingewikkelde maatschappelijke problemen bestaan geen simpele oplossingen, maar men kan wel proberen om ze via retorische hoogstandjes anders te belichten en zo (schijnbaar eenvoudig) oplosbaar te maken" (Edelenbos & Van Twist 1997: 16-17). Wellicht is het deze symbolische dimensie die bijdraagt aan de belangstelling voor de metafoor. Sommige ambtenaren zien in de metafoor immers de mogelijkheid voor de Rijksplanologische Dienst om zich nadrukkelijker als beheerder van de ruimte te profileren.

Het concept 'ruimte als voorraad' kan worden beschouwd als een metafoor zoals omschreven door Zonneveld. De aantrekkingskracht die het concept 'ruimte als voorraad' heeft voor diverse actoren lijkt te liggen in de symbolische functie die ze er aan toekennen. De verwarring rondom het gebruik van 'ruimte als voorraad' lijkt te liggen in het feit dat actoren uiteenlopende associaties hebben bij deze metafoor. Hoe uiteenlopend deze associaties zijn wordt mooi geïllustreerd in de bundel met essays die VROM heeft laten schrijven over 'ruimte als voorraad' (Ministerie van VROM 1996a).

1.3.3 Discoursen rondom 'ruimte als voorraad'

De beschrijving van de discoursen rondom het concept 'ruimte als voorraad' en van de oriëntatie op discoursentheorieën blijft in deze paragraaf beperkt tot een introductie, aangezien er in de hoofdstukken 2 en 3 uitgebreider op wordt ingegaan. De beschrijving hier richt zich op de informatie die nodig is voor een goed begrip van de totstandkoming van de probleemstelling. In de bovenstaande oriëntatie over het gebruik van metaforen is er al iets gezegd over discoursen. Afhankelijk van hun wetenschapsdiscipline en onderzoeksvraag kennen auteurs verschillende definities toe aan een discours (zie paragraaf 2.4.2). Hier wordt volstaan met

de constatering dat een discours een min of meer samenhangend referentiekader is, bestaan- de uit kernbegrippen en metaforen, aan de hand waarvan actoren fysieke en sociale fenome- nen aangaande de ruimtelijke ordening construeren en interpreteren. In het volgende hoofd- stuk wordt deze definitie nader toegelicht en verder uitgewerkt.

In de wetenschappelijke literatuur over ruimtelijke ordening en milieubeleid is er in de jaren negentig veel aandacht voor discoursen en discoursanalyses (zie bijvoorbeeld: Hajer 1995, Dryzek 1997, Frouws 1998, Hidding & Wissershof 1999). Door het wetenschappelijk onderzoek naar discoursen komt er meer inzicht in de wijze waarop de taal van actoren invloed heeft op hun constructie van de wereld. Met behulp van taal worden problemen omschreven, worden veronderstelde causale relaties geïnterpreteerd en wordt betekenis gegeven aan de wereld. Discoursen kunnen worden geanalyseerd met behulp van de metho- diek van discoursanalyse (zie paragraaf 2.4.3). Door een discoursanalyse kunnen verbanden worden gelegd tussen denkkaders enerzijds en dagelijkse besluitvorming en het maatschap- pelijk handelen anderzijds. In een discoursanalyse maakt men vaak gebruik van een collectie van methoden van tekstuele analyse, zoals het beschrijven van *story-lines* (Hajer 1995: 56) en het identificeren van belangrijke concepten en metaforen waarmee in een discours veronder- stelde relaties worden beschreven en geduid (Dryzek 1997, Van der Valk en Faludi 1998).

Ten behoeve van een oriëntatie op de probleemstelling zijn drie discoursen met uiteenlo- pende interpretaties van het concept 'ruimte als voorraad' beschreven (Zwanikken 1998a). Ter verduidelijking worden in kader 1.1 de verhaallijnen geïntroduceerd van die drie discour- sen. Er wordt in hoofdstuk 2 nader ingegaan op het begrip discours en de methodiek van discoursanalyse. De drie discoursen worden in hoofdstuk 3 nader beschreven en geanaly- seerd. Met de discoursen is een zekere variëteit aan interpretaties van het concept 'ruimte als voorraad' aangetroffen. Uit de verschillende verhaallijnen blijkt dat er geen voor de hand liggende en eenduidige invulling van het concept 'ruimte als voorraad' is. Daar komt nog bij dat er ook kritiek wordt geuit op het denken in termen van 'ruimte als voorraad'. In paragraaf 1.3.4 wordt daar nader op ingegaan.

Kader 1.1: Drie discoursen over 'ruimte als voorraad'

Naam discours	Verhaallijn
Geen verspilling van ruimte	In het beleid dient er meer aandacht te komen voor een brongerichte bena- dering van de ruimtelijke en milieuproblematiek. Dit leidt tot het denken in voorraden. Ruimte, energie en biodiversiteit zijn daarbij op te vatten als sleu- telvoorraden en aangrijpingspunt voor beleid gericht op andere voorraden. Bij ruimtelijke ingrepen dient afwenteling op andere voorraden en daarmee op de toekomst zoveel mogelijk beperkt te worden. In de besluitvorming dient daarom de beperking van de afwentelingsgevolgen van een ruimtelijke ingreep op de drie sleutelvoorraden centraal te staan.
Van ruimtegebrek naar ruimtegebruik	Door toenemend en onnodig stedelijk ruimtebeslag verliezen de steden hun draagvlak en gaan de omvang en de kwaliteit van de open ruimte verloren. Er dient daarom een omslag te komen in het ruimtelijk beleid van toevoegin- gen aan de voorraad stedelijk gebied naar een beter gebruik van bestaande voorraden. Want bij een beter gebruik van de voorraad is er geen ruimtege- brek. Daartoe dient er geïnvesteerd te worden in herverstedelijking in plaats

van in stedelijke uitbreidingen. Tegelijkertijd dient verstedelijking uit de landelijke gebieden geweerd te worden.

Terug naar de ruimte

De kern van de ruimtelijke ordening - de ruimte en haar kwaliteiten - dient weer centraal gesteld te worden in de besluitvorming. Voorkomen dient te worden dat de aandacht te veel doorslaat naar proces-begeleiding. Er is pas sprake van een goede besluitvorming als ten behoeve van de ruimtelijke ordening, de voorraad ruimte, kwantitatief en kwalitatief geëxpliciteerd, gewaardeerd en gewogen wordt.

1.3.4 Kritiek op het gebruik van het concept 'ruimte als voorraad'

Zoals gezegd wordt er kritiek geuit op het gebruik van het concept 'ruimte als voorraad' in de beleidsdiscussies binnen het ministerie van VROM. De eerste kritische kanttekening bij het concept 'ruimte als voorraad' is dat betwijfeld wordt of ruimte als voorraad kwantitatief en kwalitatief gedefinieerd kan worden. De kwantiteit van de ruimte zou eerder onbegrensd zijn. Hoogbouw, ondergronds bouwen en meervoudig ruimtegebruik zijn trefwoorden om dit mee aan te geven. Bovendien kan ruimte steeds hergebruikt worden. Het beschrijven van ruimte in voorraadtermen zou een eindigheid van die voorraad suggereren, en tegen deze suggestie is er verzet. Galle stelt bijvoorbeeld: "Ruimte kan niet op, want ruimte neemt niet af" (1995: 1). Niet alleen de kwantiteit maar ook de kwaliteit van de ruimte is, volgens deze kritiek, niet eenduidig te definiëren. Het definiëren van ruimtelijke kwaliteit zou namelijk sterk contextgebonden zijn, dat wil zeggen locatie-, cultuur- en tijdsgebonden. De kritiek is dat het omschrijven van ruimtelijke voorraden, en de kwaliteiten ervan, op elk ruimtelijk schaalniveau, in elk tijdsgewricht en per cultuur sterk zal differentiëren. Kwaliteitsdefinities lopen altijd al sterk uiteen en zijn nooit onomstreden (zie bijvoorbeeld: Reijndorp c.s. 1998). Galle: "Ruimtelijke kwaliteit is niets anders dan dat de verschillende functies waarvoor een ruimte bestemd is daar ook tot hun recht kunnen komen. Ruimtelijk kwaliteit staat niet los van de bestemming die aan een gebied is gegeven maar staat altijd in relatie tot bepaalde functies of activiteiten. Stilte is een kwaliteit in een stiltegebied, maar malaise in het stadscentrum" (1995: 2). Het bedenken van een ordeningssysteem op basis van het identificeren en beheren van ruimtelijke voorraden leidt in haar ogen tot schijnoplossingen omdat onterecht de indruk wordt gewekt dat ruimtes inwisselbaar zijn.

Het tweede punt van kritiek gaat in op de schaarste aan ruimte die aan het denken in voorraadtermen verbonden is en de wijze waarop daarmee moet worden omgegaan. Het begrip voorraad is namelijk nauw verbonden aan het begrip schaarste. Schaarste komt vaak aan het licht in het geval van verdelingsvraagstukken, als meerdere mensen hetzelfde begeren. Dat de ruimte in Nederland schaars zou zijn of worden, wordt echter niet door iedereen onderschreven. Smit c.s. menen dat de ruimte juist niet schaars is. Als er al ruimtenood is, dan is het geen nationaal maar eerder een lokaal probleem. Maar dan nog: "Veel lokale ruimtenood is oplosbaar: de breedte (landaanwinning), de hoogte, de diepte, meervoudig ruimtegebruik, ze lonken allemaal. De ruimtelijke problematiek kenmerkt zich in Nederland (in ieder geval: ook) door een *embarras du choix*. Blijkens de veelal gepredikte schaarste, voelen wij ons daarover wellicht een beetje schuldig. Misschien hebben we liever een voorraad dan de ruimte" (Smit c.s. 1998: 92, cursivering overgenomen).³ In dit verband kan verwezen worden naar de filosoof Achterhuis die in een verhandeling over 'het rijk van schaarste' (1988) stelt dat de moderne samenleving de schaarste niet heeft overwonnen maar juist heeft

gecreëerd. Dit wordt volgens hem echter onvoldoende onderkend: "Schaarste lijkt het meest verborgen uitgangspunt van de moderne maatschappij te zijn" (1988: 12). Schaarste kan volgens Achterhuis niet worden gedefinieerd door de hoeveelheid beschikbare goederen of hulpbronnen of door de karigheid van de natuur. Schaarste is geen natuurlijk gegeven. Schaarste wordt geconstrueerd in een netwerk van tussenmenselijke verhoudingen (1997: 242). Schaarste is een sociale constructie. Achterhuis wijst er verder op dat economen steeds meer maatschappelijke gebieden claimen als object van wetenschap. In de economie is alles schaars geworden: "... welzijn, gezondheid, schoon water, schone lucht, ja zelfs de tijd. (...) In wetgeving uit 1981 erkende de regering zelfs al dat in onze samenleving 'stille een schaars goed is geworden'. (...) Als elk schaars goed moet stilte dus geadministreerd, beheerd en geregeld worden, het geeft sommige mensen macht en maakt anderen machteloos en afhankelijk" (1988: 13). Als stilte in dit citaat wordt vervangen door ruimte dan wordt de weerstand tegen de introductie van het concept 'ruimte als voorraad' beter invoelbaar. Want in de termen van Achterhuis leidt het percipiëren van ruimte als een schaars goed tot het administreren, beheren en regelen van de voorraad ruimte. Dit verklaart wellicht de weerstand die deze metafoor bij sommige actoren oproept, maar ook de belangstelling ervoor van andere actoren. De kritiek op het gebruik van het concept 'ruimte als voorraad' is dat het gevaar bestaat dat daarmee de ruimtelijke problematiek wordt gereduceerd tot een schijnbaar eenvoudig verdelingsvraagstuk.

Een derde punt van kritiek heeft betrekking op het type ruimtelijke ordening dat tot stand komt op basis van het denken in termen van 'ruimte als voorraad'. Galle stelt in haar kritiek op het voorraaddenken: "De opgave waar de ruimtelijke ordening voor staat wordt in deze termen als volgt gesteld: het hebben van een voorraad ruimte is belangrijk en het instandhouden van die voorraad is de opgave. Wat voor denkbeelden zitten hier achter? Het is een defensieve manier van denken. Er moet gered en verdedigd worden. Alsof de ruimte een soort van puurheid heeft los van menselijke activiteit die door menselijk gebruik alleen maar wordt aangetast. Alsof de ruimte voorop moet worden gesteld en gered van de mens. Dat staat haaks op het denken in de ruimtelijke ordening, waarin de menselijke activiteiten, streven en behoeften voorop staan. Daar moet ruimte voor worden gemaakt, zo, dat een veelheid van activiteiten tot zijn recht kan komen. Vernuftig gebruik vermenigvuldigt de ruimte. Ruimte en geschiktheid zijn geen grootheden die buiten de mens om bestaan. Ruimte, althans het begrip ruimte in 'ruimtelijke ordening' bestaat alleen in relatie tot de mens. Ruimte is altijd ruimte nodig voor menselijke activiteit. Geschiktheid is geschiktheid voor iets en ongeschikte ruimte is onbestaanbaar. Er bestaat niet zoiets als een voorraad ruimte, ruimte neemt niet af en de geschiktheid van ruimte neemt ook niet af. Er ligt daar dus ook geen orderingsopgave. Behoud van de voorraad ruimte is uit een oogpunt van ruimtelijke ordening een absurde opgave" (Galle 1995). Galle omschrijft 'ruimte als voorraad' dan ook als een misleidende terminologie die de mogelijkheden van ruimtelijke ordening miskent en de aandacht afleidt naar schijnoplossingen: "Nu pas zou in de besluitvorming kunnen worden verdiscon-

3 Het is daarbij van belang om op te merken dat voor een individu niet de consumptie van een bepaalde voorraad van belang is, maar de dienst die de betreffende voorraad kan leveren. Als een andere grondstof dezelfde dienst kan leveren is substitutie mogelijk. Onder substitutie kan niet alleen de vervanging van de ene voorraad door een andere worden verstaan, maar ook de overgang van een makkelijk toegankelijke bron naar een minder toegankelijke bron. Hogere prijzen zijn daarbij een goede stimulans in de richting van een zuiniger winning en gebruik. Hogere prijzen maken ook recycling-technieken betaalbaar en vergroten nu en/of in de toekomst de mogelijkheden tot hergebruik. Dit betekent dat iemand die geconfronteerd wordt met schaarste, kan reageren met uiteenlopende strategieën: aanboren van nieuwe voorraden, substitutie en recycling (CPB 1996).

teerd dat ruimte ook in de toekomst geschikt moet blijven of gemaakt worden voor de ontwikkeling van menselijke activiteiten. Het is onbegrijpelijk dat de ruimtelijke ordenaars van de Rijksplanologische Dienst zich dit laten aanleunen, want dit is precies wat ruimtelijke ordening al sinds jaar en dag beoogt en doet. (...) We moeten meteen ophouden met te spreken over ruimte in termen van voorraad want het voegt aan het instrumentarium van de ruimtelijke ordening niets toe en het leidt tot absurditeiten waar niemand mee gediend is. Ruimte als voorraad is een amateuristische simplificatie die op geen enkele manier recht doet aan de complexiteit van ruimtelijk vraagstukken. Wie zo spreekt gaat voorbij aan het gedachtengoed en de *knowhow* die in de ruimtelijke ordening in de afgelopen halve eeuw zijn opgebouwd en waar de ruimtelijke ordening zijn bestaansrecht aan ontleent" (Galle 1995: 4).

De kritiek van Galle maakt duidelijk dat het voor een onderzoek naar de consequenties van het concept 'ruimte als voorraad' voor de ruimtelijke ordening belangrijk is om te definiëren wat ruimtelijke ordening dan is, of zou moeten zijn. Daarom wordt hier een veel geciteerde en breed aanvaarde definitie van ruimtelijke ordening aangehaald: "het zoeken naar en het tot stand brengen van de best denkbare wederkerige aanpassing van ruimte en samenleving, zulks terwille van die samenleving" (commissie van Veen 1971, geciteerd in WRR 1998: 17).⁴ Deze klassieke definitie wordt nog steeds regelmatig aangehaald. Ook recent nog door de WRR, want deze definitie "maakt duidelijk dat ruimtelijke ordening meer wil bereiken dan efficiënt ruimtegebruik alleen. Ze heeft een algemeen bestuurlijke en maatschappelijke opdracht om een *afweging* te maken tussen ruimtelijke claims. Daarbij zoekt de ruimtelijke ordening naar een evenwicht tussen het juridisch vastleggen van ruimtegebruik en de taak om, in het licht van bepaalde maatschappelijke veranderingen, eventueel tot een andere indeling of een ander ordeningsprincipe te komen" (1998: 17, cursivering overgenomen). Met deze definitie wordt de interdependentie van ruimte en samenleving centraal gesteld. Met het citaat kan duidelijk worden gemaakt waarom auteurs als Galle zich zorgen maken over het denken in ruimtelijke voorraden. Daarmee zou onvoldoende rekening worden gehouden met het gegeven dat ruimtelijke ordening de behoeften van de samenleving dient.⁵

Samengevat gaat de hier beschreven kritiek in op het beschouwen van ruimte als een (eindige) voorraad, op de perceptie van ruimte als een schaars goed, het reduceren van de ruimtelijke problematiek tot een (eenvoudig) verdelingsvraagstuk en het type ruimtelijke ordening dat daarbij tot stand zou komen. Deze kritiek zal in paragraaf 1.4 worden meegenomen in de uitwerking van de probleemstelling.

1.3.5 Uiteenlopende normen en waarden aangaande het ruimtegebruik

De veronderstelling dat actoren op basis van uiteenlopende normen en waarden verschillende interpretaties geven aan het concept 'ruimte als voorraad', is ook als uitgangspunt genomen voor een theoretische verkenning. Daartoe wordt aan de hand van een recente publicatie van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP 1998) kort stilgestaan bij de veronderstelde

4 Deze definitie geeft de commissie van Veen in 1971 in het Rapport van de commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie. Het is een vrijwel letterlijke vertaling van de omschrijving die de Franse geograaf M.F. Rouge gaf in 'La géonomie, ou l'organisation de l'espace' (Paris 1947): "Organiser l'espace, c'est chercher et trouver pour l'espace, entendu dans sa réalité aussi bien physique, chimique, biologique, qu'humaine, les structures fonctionnelles les plus propres à répondre à la totalité des besoins de l'homme, c'est-à-dire à des besoins spirituels comme à des besoins matériels; c'est chercher, et s'efforcer de réaliser, la meilleure adaptation réciproque possible de l'espace et de la société" (geciteerd in Kleefmann 1984: 37).

5 De gegeven definitie van ruimtelijke ordening verklaart wellicht de in paragraaf 1.2 beschreven veelheid aan discussies over de ruimtelijke ordening. De ruimtelijke ordening is voor problemen komen te staan in een periode waarin de samenleving steeds minder kenbaar wordt (Van Gunsteren en Van Ruyven 1995).

toename in de variëteit aan normen en waarden. Vervolgens wordt aan de hand van recente literatuur over ruimtelijke ordening gezien hoe momenteel met die variëteit aan normen en waarden wordt omgegaan.

Het SCP constateert in haar rapport over vijftientig jaar sociale verandering dat mensen hun opvattingen en ideeën meer dan voorheen baseren op divergerende, elkaar soms uitsluitende, waarden en normen. Die pluraliteit in waarden en normen verklaart het SCP door te wijzen op processen als modernisering, individualisering en emancipatie. Deze processen hebben een toenemende differentiatie in leefstijlen tot gevolg, wat weer grote consequenties heeft voor ruimtegebruik, tijdgebruik, mobiliteit en dergelijke (SCP 1998). Het SCP constateert dat er in toenemende mate uiteenlopende normen en waarden bestaan aangaande het ruimtegebruik in Nederland. Deze variëteit aan normen en waarden lijkt een belangrijk aandachtspunt voor dit onderzoek. Hoe dient nu in dit onderzoek omgegaan te worden met die waarden en normen? Welke plek dienen ze te krijgen in de uitwerking en beantwoording van de probleemstelling?

Pluraliteit in waarden en normen wordt in een vrije samenleving altijd gewaardeerd en beschermd. Maar hoe wordt daar in de ruimtelijke ordening mee omgegaan? In de ruimtelijke ordening is er al langer belangstelling voor uiteenlopende waarden en normen in het proces van besluitvorming. Dit heeft ertoe geleid dat sinds de jaren zeventig en tachtig de inspraak in de ruimtelijke ordening is geïnstitutionaliseerd. In de jaren negentig groeit echter de onvrede met inspraak (zie bijvoorbeeld WRR 1998) en komen er pleidooien voor meer participatieve vormen van planning als interactieve planning, open planningsbenaderingen en modellen van co-productie van beleid om de openheid van beleid te bevorderen. Daarbij wordt op basis van een proces van gemeenschappelijke beeldvorming beleid ontwikkeld in een arena van wederzijds afhankelijke actoren (Bekkers c.s. 1996: iii). Co-productie speelt in op het belang van variëteit, differentiatie, maatwerk en flexibiliteit in de vormgeving van de beleidsprocessen. De overheid dient daarbij zijn meerwaarde te tonen door, liefst met de partijen samen, problemen door te exerceren vanuit verschillende invalshoeken en waardensystemen (Smit c.s. 1998: 81). Ook Teisman staat een dergelijk model voor ogen. Hij noemt in zijn zoektocht naar innovatie en verrijking in de planologie de trits variëren, verrijken en verkiezen (1997: 19). De veronderstelling is dat door recht te doen aan diversiteit er ruimte komt voor creatieve concurrentie leidend tot innovatie en verrijking (zie ook paragraaf 2.3.6.). Deze pleidooien voor een open beleidsstijl voor het ruimtelijk beleid staan niet op zichzelf. Bij een zoektocht naar nieuwe sturingsconcepties voor het milieubeleid benadrukken ook Bekkers c.s. het belang van co-productie. "Het open karakter van deze beleidsstijl impliceert dat meer rekening wordt gehouden met de *pluriformiteit* van de in het geding zijnde belangen, perspectieven en opvattingen" (1996: 35, cursivering overgenomen). De complexiteit waarmee Bekkers c.s. milieuproblemen kenmerken, is ook een eigenschap van de ruimtelijke problematiek. In het rapport 'Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek' constateert de WRR dat de netwerksamenleving, waarin fysieke nabijheid steeds minder bepalend wordt voor de belangrijke sociale contacten, nieuwe eisen stelt aan een effectief en legitiem ruimtelijk beleid. Een eigentijdse, open planningsbenadering komt zowel de legitimiteit als de effectiviteit van het beleid ten goede (1998: 165). Bij deze open planningsbenadering houdt de WRR een pleidooi voor een ontwikkelingspolitiek die het ruimtelijk beleid een gedifferentieerde, pluralistische basis geeft. Juist in de erkenning van dynamiek zouden kansen liggen om de verschillende en vaak ook strijdige wensen en belangen op legitieme wijze met elkaar in overeenstemming te brengen. De kernbegrippen die de WRR daarbij hanteert zijn differentiatie en selectiviteit. Differentiatie wordt daarbij gepresenteerd als het alternatief voor generieke

ationale ruimtelijke concepten. Deze generieke concepten, de compacte stad wordt daarbij als voorbeeld genoemd, zouden ruimtelijke en maatschappelijke dynamiek in de weg staan. In de plaats daarvan dienen open, 'argumentatieve' concepten geïntroduceerd te worden, het concept stadslandschappen wordt als voorbeeld genoemd, die een gebiedsspecifieke uitwerking en argumentatie toelaten. Het nationale beleid dient daarnaast meer strategische karakteristieken te krijgen en daardoor selectiever te worden dan thans het geval is (1998: 150).

Deze aanbevelingen van de WRR sluiten aan op de kritiek op 'ruimte als voorraad' van de in paragraaf 1.3.4 geciteerde auteurs. Het gevaar bestaat dat 'ruimte als voorraad' gebruikt gaat worden als een generiek concept dat onvoldoende dynamiek en variatie toestaat. Dit constateren Smits c.s. althans in een voorstudie geschreven ten behoeve van het WRR-advies. Daarin wordt het denken in termen van 'ruimte als voorraad' gedefinieerd als een poging een nieuwe ordening aan te brengen in de complexe ruimtelijke problematiek. Daarbij dreigt volgens hen het gevaar dat het algemeen belang uit het oog verloren wordt. Dit algemeen belang is volgens Smit c.s. gebaat bij verscheidenheid, openheid en toetsbaarheid (1998: 81). Deze begrippen worden in paragraaf 2.3.6 toegelicht. De hierboven genoemde open planningsbenaderingen zouden hier een garantie voor zijn. Smit c.s. betwijfelen of het denken in termen van 'ruimte als voorraad' aansluit op deze open planningsbenaderingen.

In dit onderzoek wordt verondersteld dat actoren op basis van uiteenlopende normen en waarden verschillende interpretaties kunnen geven aan een concept of metafoor. Dit verschijnsel van meerduidigheid wordt in het sociaal-constructivistische wetenschapsperspectief als uitgangspunt genomen (zie ook hoofdstuk 2). In dit perspectief is er namelijk nooit sprake van één verhaal, er zijn altijd meer verhalen of sociaal geconstrueerde beelden van de werkelijkheid. Want in relatie tot hun uiteenlopende normen en waarden ontwikkelen actoren verschillende interpretatiekaders die gehanteerd worden om fysieke en sociale fenomenen te observeren en daar betekenis aan te verlenen. Die verschillende interpretatiekaders werken als selectie- en zingevingskaders, het zijn brillen waarmee naar de wereld wordt gekeken. Het bepaalt wat er wel en wat er niet wordt waargenomen. Kennis over de omgeving heeft daarom een geconstrueerd karakter en die kennis wordt, zoals blijkt uit de in paragraaf 1.3.3 beschreven discourses, in de vorm van talige constructies gecommuniceerd.⁶ Taal wordt steeds minder beschouwd als een neutraal medium voor de overdracht van informatie. "Instead of being considered a passive medium, language has come to be seen as social action" (Te Molder 1995: 15). Het concept 'ruimte als voorraad' is een voorbeeld van een talige constructie, waarin niet alleen verwezen wordt naar de empirische werkelijkheid, maar deze ook geconstrueerd wordt (Fischer & Forester 1993, Lingbeek 1998).

Uit deze korte verkenning in de literatuur volgt dat het erkennen van uiteenlopende normen en waarden een belangrijk ontwerp- en toetsingscriterium kan zijn voor het rijks ruimtelijk beleid. Dit betekent dat in het onderzoek het 'voorraaddenken', zoals dit tot uitdrukking komt in de discourses, in verband zal moeten worden gebracht met dit criterium. Dit heeft ook consequenties voor het te kiezen theoretische perspectief voor dit onderzoek.

⁶ In dit verband is een recente publicatie van het NAI interessant. Baart fotografeerde nieuwe landschappen in Nederland aan de hand van zestig begrippen uit beleidsnota's en krantenartikelen. De visualisatie van planologische concepten als calamiteitenpolder, ganzengedoozone, wadi of ecologische verbingszone wordt gebruikt om te laten zien hoezeer het benoemen van een nieuwe typologie wordt gebruikt als poging tot beheersing en soms tot sublimatie en bezwering in de ruimtelijke ordening. "Het talige karakter van de ruimtelijke ordening in dit land van dichters en dijkgraven – of wellicht van copywriters en grondwerkers - is ongekend" (Baart c.s. 2000: 6).

1.3.6 Resumé

In deze paragraaf zijn verkenningen beschreven naar verschillende aspecten van de probleemstelling ten behoeve van de uitwerking daarvan in de volgende paragraaf.

Allereerst is 'ruimte als voorraad' als een metafoor beschreven. Een metafoor kan de werking hebben van een soort minitheorie die causale, finale en normatieve veronderstellingen verbindt. Aan de hand van een metafoor kunnen actoren uiteenlopende verbanden leggen tussen probleempercepties en oplossingsrichtingen. Dit komt ook tot uitdrukking in de verschillende discoursen rondom 'ruimte als voorraad'. Het kan voorkomen dat actoren uiteenlopende, positieve en negatieve, connotaties hebben bij een metafoor. Dat blijkt ook bij 'ruimte als voorraad' het geval te zijn. Voorbeelden van positieve connotaties zijn de drie verschillende discoursen waarin de metafoor 'ruimte als voorraad' wordt ingepast. Voorbeelden van negatieve connotaties zijn beschreven in de geïnventariseerde kritiek op het gebruik van het concept. Het lijkt erop dat deze uiteenlopende connotaties voortkomen uit de uiteenlopende waarden en normen van actoren aangaande het ruimtegebruik en de rol van de rijksoverheid bij dat ruimtegebruik. Een korte theoretische verkenning naar de omgang met uiteenlopende normen en waarden in de ruimtelijke ordening laat zien dat het respecteren van die variëteit belangrijk wordt gevonden. Er zijn verschillende auteurs geciteerd die pleidooien houden voor zogenaamde open planningsbenaderingen om recht te doen aan die variëteit. Het is daarom belangrijk om te onderzoeken in hoeverre de discoursen over 'ruimte als voorraad' deze variëteit aan waarden en normen respecteren.

Op basis van de verkenningen in deze paragraaf wordt dit onderzoek gericht op de verschillende discoursen over 'ruimte als voorraad' en de consequenties daarvan voor de ruimtelijke ordening. Daarbij is het belangrijk om rekening te houden met de kritiek op het gebruik van het concept. Bij het onderzoek wordt een normatief uitgangspunt ingenomen door te stellen dat het bij het onderzoeken van de consequenties voor de ruimtelijke ordening belangrijk is om te bezien in hoeverre de uiteenlopende waarden en normen aangaande het ruimtegebruik, en de rol van de rijksoverheid daarbij, worden gerespecteerd door die rijksoverheid.

1.4 De probleemstelling

Uit de oriëntatie op de probleemstelling in de vorige paragraaf blijkt dat actoren verschillende constructies hanteren waarin de metafoor 'ruimte als voorraad' wordt ingepast. Deze constructies komen tot uitdrukking in discoursen. In discoursen wordt met behulp van taal een relatie gelegd tussen verschillende probleempercepties en oplossingsrichtingen aangaande het ruimtegebruik. De constructies betreffen specifieke interpretaties van de relatie tussen ruimte en samenleving en de rol van de overheid daarbij. Naar aanleiding van de kritiek op het concept 'ruimte als voorraad' en op basis van een normatief standpunt is het voor dit onderzoek belangrijk om te bezien in hoeverre beleid dat gebaseerd wordt op de beschreven discoursen voldoende recht doet aan de uiteenlopende normen en waarden in de Nederlandse samenleving over het ruimtegebruik en de rol van de rijksoverheid bij dat ruimtegebruik.

In dit onderzoek wordt daarom gezocht naar de consequenties voor de ruimtelijke ordening van de verschillende discoursen rondom 'ruimte als voorraad'. Daartoe wordt bezien wat de afzonderlijke discoursen betekenen voor het afwegingskader en de afwegingsstructuur van de ruimtelijke ordening. Ook wordt bezien wat de consequenties zijn van het

bestaan van verscheidene discoursen rondom deze metafoor. De ruimtelijke ordening als afwegingskader betreft de inhoudelijke ideeën over de gewenste inrichting van de ruimte.⁷ De ruimtelijke ordening als afwegingsstructuur betreft de bestuurlijk-institutionele organisatie van overheidsactiviteiten aangaande de ruimte (WRR 1998: 16).⁸ De ruimtelijke ordening heeft in dit onderzoek betrekking op overheidsactiviteiten, dat wil zeggen ruimtelijke ordening betreft de bewuste beleidsmatige pogingen van de overheid tot beïnvloeding van het gebruik van de ruimte (WRR 1998: 16).^{9,10} De conclusies van dit onderzoek worden gericht op de consequenties voor het beleid van de Rijksplanologische Dienst.

Het analyseren van de consequenties van de discoursen vindt plaats aan de hand van een evaluatief onderzoek. Dit betekent dat uit de discoursen criteria worden afgeleid waarmee praktijkvoorbeelden van de Nederlandse ruimtelijke ordening worden beoordeeld. Aan de hand van deze evaluaties kan in de eerste plaats vanuit het gedachtengoed van de discoursen een oordeel worden gegeven over de ruimtelijke besluitvorming. In de tweede plaats kan duidelijk worden in hoeverre en op welke wijze argumenten afkomstig uit het gedachtengoed van de discoursen de ruimtelijke besluitvorming reeds beïnvloeden. In de volgende stap van het onderzoek wordt bezien wat de consequenties zijn van het bestaan van verschillende discoursen. Ook dit gebeurt aan de hand van een evaluatie. Op basis van het uitgangspunt dat het respecteren van de uiteenlopende normen en waarden aangaande het ruimtegebruik belangrijk is voor de ruimtelijke ordening, worden uit de theorie en recente adviezen daaromtrent criteria afgeleid waarmee de praktijkvoorbeelden nogmaals worden bezien. Bekeken wordt in hoeverre de argumenten en het gedachtengoed uit de verschillende discoursen die variëteit respecteren.

Er bestaan meer discoursen waarin actoren het concept 'ruimte als voorraad' gebruiken. De *doelstelling* van het onderzoek is daarom: *het beschrijven en analyseren van discoursen rondom 'ruimte als voorraad', en het bezien van het rijks ruimtelijk beleid in het licht van deze discoursen, teneinde zicht te krijgen op de consequenties ervan voor het rijks ruimtelijk beleid.*

- 7 De WRR maakt een onderscheid tussen ruimtelijke ordening en inrichting. De ruimtelijke inrichting is volgens de WRR het voortgaande maatschappelijke proces van indeling en gebruik van de ruimte (1998: 16).
- 8 De WRR noemt vijf basisprincipes die aan het huidige afwegingskader ten grondslag liggen en die onder druk zouden staan: concentratie van verstedelijking, ruimtelijke samenhang, ruimtelijke differentiatie, ruimtelijke hiërarchie en ruimtelijke rechtvaardigheid. Belangrijke ontwikkelingen die zich voordoen aangaande de afwegingsstructuur is het verdwijnen van meekoppelende belangen (bijvoorbeeld volkshuisvesting), de decentrale opzet die een effectieve aanpak van regionale en nationale opgaven bemoeilijkt en de veranderende verhouding tussen burger en overheid.
- 9 De ruimtelijke ordening heeft een formeel-juridische basis in de Wet op de ruimtelijke ordening (WRO/Bro). In dit stelsel van ruimtelijke ordening, vaak aangeduid als het ruimtelijk planningstelsel, komen afwegingskader en afwegingsstructuur bijeen.
- 10 De WRR vermijdt in deze definitie het gebruik van het woord beleid. Beleid, ruimtelijk beleid, lijkt daarmee te worden voorbehouden aan de overheid. In dit onderzoek wordt er echter voor gekozen beleid en ruimtelijk beleid niet tot het exclusieve domein van de overheid te rekenen. Een veelheid aan actoren is immers in staat beslissingen te nemen aangaande de ruimtelijke inrichting. Een belangrijke keuze in het definiëren van beleid betreft niet alleen de vraag of beleid wordt voorbehouden aan de overheid of dat ook andere actoren beleid kunnen voeren, maar ook de vraag of beleid al dan niet bewust en doelgericht is (zie: Van de Graaf & Hoppe 1992). De doelgerichtheid van beleid wordt wel van belang geacht, maar "die doelen kunnen ook interpretaties achteraf zijn" (Van de Graaf & Hoppe 1992: 45). Ruimtelijk beleid is daarmee een complex van beslissingen en (niet) handelingen met directe ofwel indirecte gevolgen voor de ruimtelijke inrichting (naar: De Lange 1995: 14). Ruimtelijke ordening is een specifieke vorm van ruimtelijk beleid. Ruimtelijke ordening betreft het ruimtelijk beleid van de overheid.

De vraagstelling, waar het onderzoek op focust, is: Er bestaan verscheidene discourses waarin het concept 'ruimte als voorraad' wordt gehanteerd. Hoe kan de huidige Nederlandse ruimtelijke ordening beoordeeld worden in het licht van deze discourses? De discourses kunnen in verband worden gebracht met het bestaan van uiteenlopende waarden en normen aangaande het gebruik van de ruimte en de rol van de rijksoverheid bij dat ruimtegebruik. Wat zijn in dat licht de consequenties van de discourses voor het afwegingskader en de afwegingsstructuur van de ruimtelijke ordening?

De vraag naar de consequenties van de in kader 1.1 beschreven discourses over 'ruimte als voorraad' zal op twee manieren worden uitgelegd en beantwoord. In de eerste plaats wordt gezocht naar de consequenties van de afzonderlijke discourses voor het rijks ruimtelijk beleid. Een tweede interpretatie van de vraagstelling betreft die naar de consequenties van het bestaan van verschillende discourses. Voor de beantwoording van deze vragen wordt de vraagstelling uiteengelegd in de volgende hoofdvragen en deelvragen:

- 1 Wat zijn de consequenties van de afzonderlijke discourses rondom het concept 'ruimte als voorraad' voor het afwegingskader en de afwegingsstructuur van de ruimtelijke ordening?
 - 1.1 Wat zijn de belangrijkste discourses binnen de ruimtelijke ordening waarin het concept 'ruimte als voorraad' een rol speelt?
 - 1.2 Hoe kunnen deze discourses uiteengelegd en beschreven worden naar onder meer hun probleempercepties, onderliggende waarden en normen, acceptabel geachte oplossingsrichtingen en bijbehorende sturingsconcepties?
 - 1.3 Welke criteria kunnen er uit de discourses afgeleid worden ter beoordeling van de huidige praktijk van Nederlandse ruimtelijke ordening?
 - 1.4 Hoe wordt er vanuit die verschillende discourses rondom 'ruimte als voorraad' geoordeeld over die praktijk van ruimtelijke ordening?
- 2 Wat zijn de consequenties van het bestaan van verschillende discourses voor het afwegingskader en de afwegingsstructuur van de ruimtelijke ordening?
 - 2.1 Welke criteria zijn er uit de theorie en literatuur af te leiden om de omgang met variëteit aan worden en normen in de bestaande praktijk van Nederlandse ruimtelijke ordening mee te beoordelen?
 - 2.2 Hoe wordt de huidige praktijk van Nederlandse ruimtelijke ordening beoordeeld in het licht van die criteria?
- 3 Hoe kan de rijksoverheid in haar ruimtelijk beleid de variëteit aan normen en waarden aangaande het ruimtegebruik in Nederland respecteren?

1.5 Opbouw van het onderzoek

Dit boek is uiteengelegd in drie delen waarin de onderzoeksvragen worden beantwoord. In het eerste deel van het onderzoek wordt naast dit probleemverkennde hoofdstuk het theoretische en het methodische kader van het onderzoek beschreven (hoofdstuk 2). In dat hoofdstuk wordt ook nader ingegaan op de gevolgde onderzoeksstrategie, waarbij onder meer aandacht wordt besteed aan het casestudy design. Ook wordt een verantwoording voor de selectie en beschrijving van de cases gegeven.

Het tweede deel van het boek betreft de beschrijving van de empirische bevindingen. Dit deel begint met het beschrijven en het uiteenleggen van drie discourses, waarin het concept

'ruimte als voorraad' gehanteerd wordt, op basis van het in hoofdstuk 2 ontwikkelde discours-analytische raamwerk (deelvraag 1.2). Hoofdstuk 3 geeft een beschrijving van deze discourses (deelvraag 1.1). De beschrijvingen van de discourses zijn gebaseerd op literatuurstudie en documentenanalyse die is aangevuld met informatie uit interviews en/of correspondentie met representanten van de discourses. Vervolgens worden in dit tweede deel van het onderzoek vier, voor de huidige ruimtelijke ordening toonaangevende, praktijkvoorbeelden geëvalueerd (deelvraag 1.4) in het licht van criteria die zijn afgeleid uit de beschreven discourses (deelvraag 1.3). Deze voorbeelden zijn IJburg, het restrictief beleid in Rivierenland, de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en het project 'Nederland 2030'. De casestudy's zijn uitgevoerd door observatie, documentenanalyse, interviews en desk-research. In de hoofdstukken 4 tot en met 7 wordt successievelijk verslag gedaan van deze casestudy's, daar vindt een confrontatie plaats tussen de discourses en de cases. Deze confrontatie is vooral gebruikt om te achterhalen wat de consequenties zijn van de afzonderlijke discourses voor het ruimtelijk beleid. Uit deze confrontatie is echter ook aanvullende informatie over de discourses geput, die gebruikt is ter aanvulling op de discours-beschrijvingen in hoofdstuk 3.

In het derde deel van het onderzoek vindt de reflectie op en theoretische duiding van het empirisch materiaal plaats en worden de conclusies geformuleerd. Allereerst wordt in hoofdstuk 8 antwoord gegeven op hoofdvraag 1 over de onderscheiden discourses. Vervolgens wordt ingegaan op de vraag wat de consequenties zijn voor rijks ruimtelijk beleid van het bestaan van verschillende discourses over 'ruimte als voorraad', hoofdvraag 2. Tot slot wordt gereflecteerd op hoofdvraag 3 hoe de rijksoverheid in haar ruimtelijk beleid om kan gaan met de variëteit aan normen en waarden aangaande het ruimtegebruik in Nederland, en de rol van de rijksoverheid daarbij.

Deel 1

Theoretisch en
methodisch kader

2 Theoretisch en methodisch kader

2.1 Inleiding

De probleemstelling van dit onderzoek is gericht op de consequenties van drie discoursen rondom het concept 'ruimte als voorraad' voor de ruimtelijke ordening. In dit hoofdstuk wordt gezocht naar een theoretisch en methodologisch kader waarmee die discoursen beschreven en onderzocht kunnen worden en waarmee ook het naast elkaar bestaan van die discoursen onderzocht kan worden. Dit kader zal ook moeten aansluiten op het normatieve standpunt dat in de probleemstelling (paragraaf 1.4) is ingenomen over het respecteren van de uiteenlopende waarden en normen over het ruimtegebruik, en de rol van de overheid daarbij.

In paragraaf 2.2 wordt de keuze voor een sociaal-constructivistisch wetenschapsperspectief verantwoord. Dit wetenschapsperspectief is gebaseerd op het bestaan van meervoudige, sociaal geconstrueerde werkelijkheden. Dit perspectief sluit aan op de aangetroffen meerduidigheid aan discoursen, maar biedt nog geen handvatten voor het hanteren daarvan in de ruimtelijke ordening. Dat houvast is gevonden bij de culturele theorie van Douglas en Wildavsky. Deze theorie biedt zowel een logisch-analytisch kader voor het beschrijven en verklaren van uiteenlopende normen en waarden, als een prescriptieve component voor het hanteren daarvan in de ruimtelijke ordening. De culturele theorie wordt toegelicht in paragraaf 2.3. Deze paragraaf wordt afgesloten met de selectie van criteria waarmee beoordeeld kan worden in hoeverre de huidige praktijk tegemoet komt aan de eis dat de uiteenlopende normen en waarden aangaande het ruimtegebruik worden gerespecteerd door de betrokken ruimtelijke ordenaars.

In de culturele theorie worden aan actoren uiteenlopende culturele oriëntaties toegeschreven op basis van hun waarden- en normenpatronen. Strijdige interpretaties, uiteenlopende opvattingen en andere ongerijmdheden worden in de culturele theorie herleid tot verschillen in die culturele oriëntaties (zie paragraaf 2.3.2). Aan de hand van de culturele theorie kan ook duidelijk worden gemaakt waarom er verschillende discoursen bestaan. Op basis van uiteenlopende culturele oriëntaties spreken actoren namelijk verschillende 'talen'. Dit komt tot uitdrukking in de argumenten die ze hanteren om hun ruimteclaims te rechtvaardigen of te protesteren tegen ingrepen in de fysieke leefomgeving. Actoren gebruiken in hun taal specifieke metaforen en concepten en leggen daarmee uiteenlopende verbanden tussen oorzaak en gevolg. Dit leidt er niet zelden toe dat actoren langs elkaar heen praten. Een discoursanalyse kan worden gebruikt om inzicht te verkrijgen in de verschillende 'talen' die actoren spreken, het is ook een hulpmiddel om de culturele oriëntaties van actoren te onderzoeken. In paragraaf 2.4 van dit hoofdstuk wordt een analytisch raamwerk ontwikkeld ten behoeve van het beschrijven en analyseren van de discoursen. Dit raamwerk wordt in hoofdstuk 3 toegepast als daar de discoursen worden beschreven en geanalyseerd.

Met de keuze voor de culturele theorie en het ontwikkelen van een methodiek waarmee de discoursen kunnen worden beschreven, zijn twee belangrijke pijlers voor het onderzoeksdesign bepaald. In paragraaf 2.5 wordt dit onderzoeksdesign nader beschreven. Daarbij wordt ook uitgelegd waarom voor een kwalitatieve onderzoeksbenadering is gekozen en wordt toegelicht dat er voor een onderzoeksstrategie met casestudy's is gekozen ter beant-

woording van de probleemstelling die in hoofdstuk 1 is gegeven. In deze paragraaf wordt ook ingegaan op de methodologische achtergronden van het casestudy onderzoek. De paragraaf wordt afgesloten met een beschrijving van de uitgewerkte onderzoeksstrategie voor het onderzoek.

2.2 Wetenschappelijke plaatsbepaling

Dit hoofdstuk begint met een wetenschappelijke plaatsbepaling. De positie in het wetenschapsfilosofisch debat vormt namelijk de achtergrond waartegen een wetenschapper theoretische en methodologische keuzen maakt (De Jong 1999: 16). Het positivistische en het sociaal-constructivistische perspectief worden vaak gepresenteerd als de twee uitersten van de denkbeeldige lijn waarop de wetenschapper zijn positie bepaalt.¹ Deze positie is tevens van invloed op de plannings- en sturingsopvatting die wordt voorgestaan.

Kader 2.1: Positivisme/sociaal-constructivisme (Guba 1990: 17-27)

Paradigm	Positivism	Social-constructivism
Ontology	<i>Realist.</i> Reality exists 'out there' and is driven by immutable natural laws and mechanisms. Knowledge of these entities, laws, and mechanisms is conventionally summarized in the form of time- and context-free generalizations. Some of these later generalizations take the form of cause-effect laws.	<i>Relativist.</i> Realities exist in the form of multiple mental constructions, socially and experientially based, local and specific, dependent for their form and content on the persons who hold them.
Epistemology	<i>Dualist/objectivist.</i> It is both possible and essential for the inquirer to adopt a distant, noninteractive posture. Values and other biasing and confounding factors are thereby automatically excluded from influencing the outcomes.	<i>Subjectivist.</i> Inquirer and inquired into are fused into a single (monistic) entity. Findings are literally the creation of the process of interaction between the two.
Methodology	<i>Experimental/manipulative.</i> Questions and/or hypotheses are stated in advance in propositional form and subjected to empirical tests (falsification) under carefully controlled conditions.	<i>Hermeneutic, dialectic.</i> Individual constructions are elicited and refined hermeneutically, and compared and contrasted dialectically, with the aim of generating one (or a few) constructions on which there is substantial consensus.

¹ In reactie op het positivistisch wetenschapsparadigma zijn verschillende alternatieven tot ontwikkeling gekomen: het post-positivisme, idealisme (kritisch realisme) en het (sociaal)constructivisme (zie: Guba 1990). De beschrijving in deze paragraaf is met name gericht op het sociaal-constructivisme.

Volgens Guba (1990) hangt het wetenschapsparadigma dat wordt aangehangen af van drie vragen: een ontologische, een epistemologische en een methodologische vraag. De antwoorden op deze vragen bepalen het paradigma dat de wetenschapper is toegedaan (zie kader 2.1). De ontologische vraag is: wat is de aard van de werkelijkheid? De epistemologische vraag is: wat is de aard van de relatie tussen de onderzoeker en de werkelijkheid? De methodologische vraag is: wat moet de onderzoeker doen om kennis te vergaren? (Guba 1990: 18).

In een positivistische benadering van de sociale werkelijkheid is er sprake van een subject-object schema dat berust op de veronderstelling dat de werkelijkheid bestaat uit dingen en gebeurtenissen die objectief gegeven zijn en onderling door causale mechanismen zijn verknoot. In een positivistisch wetenschapsperspectief is er daarom sprake van één objectieve en kenbare werkelijkheid die kan worden beschreven in termen van wetmatigheden door een onderzoeker die los van die werkelijkheid staat. Dit perspectief wordt ook wel aangeduid als de 'klassieke wetenschapsbenadering'. Volgens Voogt (1990: 23) vindt het zoeken naar kennis in deze klassieke benadering plaats door reductionistische methoden van onderzoek, herhaling van experimenten, terwijl de oorsprong van nieuwe kennis ligt in de weerlegging van hypothesen. Het zoeken naar beschrijvingen en verklaringen van de werkelijkheid vindt plaats in gesloten modellen die gericht zijn op het bestuderen van verschijnselen, uitgaand van een oorzaak-gevolg-denken. Indien experimenten bij herhaling tot eenzelfde uitkomst leiden, wordt een verschijnsel als objectief waar beschouwd. De onderzoeker streeft aldus naar het vinden van de objectieve werkelijkheid die onafhankelijk van de waarnemer c.q. van een sociale context bestaat.

In een constructivistisch perspectief wordt elke waarneming als subjectief beschouwd. Kennis over de werkelijkheid is daarom geen weerspiegeling van die werkelijkheid zelf, het is een constructie. Object en subject van onderzoek zijn niet onafhankelijk van elkaar. Omdat de werkelijkheid waargenomen wordt door een bepaalde (theoretische) bril zijn er vele verschillende (re)constructies van die werkelijkheid mogelijk. De keuze voor een bepaalde bril bepaalt niet alleen wat 'gezien' wordt, maar ook wat 'niet-gezien' wordt. Een verandering van definitie en perceptie betekent volgens Voogt (1990: 16) niet dat er in de wereld iets veranderd hoeft te zijn, maar dat men een verschijnsel op een andere manier waarneemt en zo eigenschappen ontdekt die anders onopgemerkt waren gebleven. Verschillende onderzoekers doen zo verschillende waarnemingen en de werkelijkheid wordt dus subjectief beschreven. Het sociaal-constructivisme koppelt de uitgangspunten van het constructivisme aan een sociale dimensie: de werkelijkheid wordt gezien als de resultante van sociale interactie (De Jong 1999: 20). Een individu, in casu ook een onderzoeker, kan alleen betekenis geven en een werkelijkheid vormen als hij een referentiekader heeft. Een dergelijk referentiekader komt tot stand in interactie met anderen. Mensen wisselen in interactie individuele werkelijkheden uit en trachten zo tot een gemeenschappelijke werkelijkheid te komen (Voogt 1990: 24). De onderzoeker maakt daarmee deel uit van de werkelijkheid. Kortom, er wordt uitgegaan van een subject-subject schema.

Het sociaal-constructivisme is gebaseerd op meervoudige, sociaal geconstrueerde werkelijkheden. In een sociaal-constructivistisch perspectief is er dan ook nooit sprake van één verhaal, er zijn altijd meerdere verhalen. Als er in het sociaal-constructivistisch perspectief al gesproken wordt over een 'waarheid', dan is dit de 'intersubjectieve' constructie waarover de grootste consensus bestaat. In een sociaal-constructivistisch paradigma is de aandacht gericht op de verschillende perspectieven van waaruit actoren handelen (De Jong 1999: 17-18). De idee dat 'waarheid' een sociale constructie is roept vaak weerstand op. Het uit-

gangspunt dat de werkelijkheid een sociale constructie is, suggereert echter niet dat de werkelijkheid alles kan zijn. De perceptie van de realiteit is niet *completely fluid* noch *completely solid*. In de culturele theorie wordt dit *constrained relativism* genoemd (Thompson c.s. 1990: 25). Er zijn dus meerdere percepties mogelijk, maar niet oneindig veel. In de culturele theorie worden sociale constructies gekoppeld aan culturen. "Knowing requires others, and it requires enduring relations with others. Only then can shared patterns of meaning and mutually consistent values, without which knowing is impossible, come into existence. Knowing, in other words, presupposes culture" (Schwarz & Thompson 1990: 2). De culturele bril bepaalt de perceptie van een individu. In dit onderzoek wordt de culturele theorie gebruikt als uitgangspunt om het onderzoeksmateriaal te interpreteren (zie paragraaf 2.3).

In hoofdstuk 1 is beschreven dat actoren het concept 'ruimte als voorraad' hanteren in verschillende interpretatiekaders. Daarbij is er dus niet sprake van één verhaal, er blijken meerdere verhalen in omloop te zijn. Met andere woorden, het concept figureert in uiteenlopende discoursen. Een discours determineert "de wijze waarop een bepaald probleem wordt geconstrueerd en geïnterpreteerd" (Lingbeek 1998: 21). In dit onderzoek staan die verschillende discoursen centraal. Dit impliceert dat de verschillende interpretatiekaders waarin het concept 'ruimte als voorraad' figureert en betekenis krijgt onderwerp van onderzoek zijn. Het onderzoek is daarom niet te vatten in een subject-object schema, maar veeleer in een subject-subject schema. Vandaar dat er in dit onderzoek wordt gekozen voor een sociaal-constructivistisch perspectief. Deze keuze kan verder verduidelijkt worden aan de hand van Guba's schema (kader 2.1). De discoursen kunnen worden beschouwd als verschillende kaders van betekenisgeving en daarmee als 'multiple mentale constructies' (ontologisch argument). In dit onderzoek maakt de onderzoeker deel uit van het te onderzoeken subject. De onderzoeker staat niet buiten de te bestuderen 'werkelijkheid' (epistemologisch argument). In dit onderzoek speelt dit als de verschillende discoursen worden ge(re)construeerd en ter toetsing worden voorgelegd aan representanten van deze discoursen. Het lezen van de beschrijving van een discours die door de onderzoeker is opgesteld kan er bijvoorbeeld toe leiden dat een representant zijn argument aanscherpt of wijzigt, of het discours nader affabekent. Tot slot is er in dit onderzoek ook methodologisch sprake van een zoeken naar en ontwikkelen van een of meerdere gemeenschappelijke constructies (hermeneutiek) en het met elkaar confronteren van uiteenlopende ideeën daarover (dialectiek).

Zoals eerder gesteld bepaalt het aangehangen wetenschapsparadigma de keuze voor het theoretisch kader, maar ook de voorgestane plannings- en sturingsopvatting wordt erdoor beïnvloed. Dit is van belang als het gaat om het interpreteren van de consequenties van de discoursen voor het afwegingskader en de afwegingsstructuur van de ruimtelijke ordening. In feite wordt de plannings- en sturingsopvatting bepaald door dezelfde ontologische, epistemologische en methodologische uitgangspunten die hiervoor genoemd zijn. In aansluiting op de positivistische benadering is er ook een als positivistisch te kenschetsen planningsopvatting. Het planningmodel dat hierop is gebouwd wordt vaak aangeduid als het klassieke rationele model. Sandercock noemt deze positivistische planningsopvatting het *heroic model of planning*. Het is volgens haar gebaseerd op vijf pilaren: "rationality; comprehensiveness; scientific method; faith in state-directed futures; and faith in planners' ability to know what is good for people generally, 'the public interest'" (1998: 62). Veel planningtheoretici hebben bezwaren tegen het klassieke rationele model van planning. Zij zoeken naar een planningsparadigma dat beter past in het huidige tijdsgewricht en dat ook tegemoet komt aan het

beschreven sociaal-constructivistische perspectief. In reactie op het rationeel-comprehensieve planningsdenken zijn diverse alternatieven tot ontwikkeling gekomen. Daarbij is er een groeiende aandacht voor de argumentatieve aspecten van planning: *the argumentative turn in policy analysis and planning* (Fisher & Forester red. 1993). De uiteenlopende pleidooien voor interactieve planning (Friedmann 1973), communicatieve planning voortbouwend op de denkbeelden van Habermas (Fisher & Forester 1993), sociocratische planning (Van der Valk 1989), collaboratieve planning (Healey 1997), innovatieplanologie (Teisman 1997), de 'institutionele' benadering van planning (Salet 1999) *post-modern planning* (Sandercock 1998) of voor een meer cultuurpolitieke benadering van planning (Hajer & Halsema 1997) zijn voorbeelden daarvan. Deze auteurs zoeken naar een planningsbenadering die beter aansluit op uiteenlopende contexten en snelle veranderingen. Wat deze planningsopvattingen gemeen hebben is dat ze vertrekken vanuit het standpunt dat er verscheidene rationaliteiten zijn. Het uitgangspunt dat er één objectieve waarheid bestaat is vervangen door het zoeken naar een intersubjectieve waarheid, en planning wordt daarbij een proces van consensusvorming, een zoektocht naar gemeenschappelijk belang en congruente betekenisgeving. Healey omschrijft dit treffend als *Making sense together while living differently* (1993: 240). De Roo vat deze veranderende opvattingen over planning samen in drie trends. Het zou gaan om een verschuiving van vastgestelde naar voortschrijdende en samengestelde doelen, van functionele naar communicatieve rationaliteit en van verticale dirigistische structuren naar meer horizontale, interactieve netwerken (De Roo 1999: 152).

Niet alleen op het gebied van planningsopvattingen, maar ook op dat van de sturingsfilosofieën is een dergelijke omslag zichtbaar. Bij sturing maken unicentrische sturingsperspectieven plaats voor pluralistische opvattingen. Het unicentrische perspectief gaat uit van één centraal sturingspunt: de centrale overheid stuurt de maatschappij in de door haar gewenste richting. Passend bij een rationeel omvattend model van planning beschikt de overheid over kennis van het algemeen maatschappelijk belang en over de middelen om de maatschappij te vormen. Dit klassieke of traditionele sturingsmodel wordt ook wel gekarakteriseerd als het verticale *top-down* model. Het pluricentrisch perspectief is een reactie op deze unicentristische benadering. De monopolisering van de probleemdefinitie en oplossing in het *top-down* model wordt ter discussie gesteld, en benadrukt wordt dat er meerdere perspectieven op een probleem of oplossing mogelijk zijn. Bovendien zijn publieke, semi-publieke en private actoren steeds meer met elkaar verweven geraakt. Beleid wordt steeds meer ontwikkeld op basis van wederzijdse afhankelijkheid en beïnvloeding (De Roo 1999: 124-125). Het is in dit licht dat de opvattingen over netwerksturing kunnen worden geplaatst (De Bruijn & Ten Heuvelhof 1995). In de netwerkliteratuur worden de verschillende percepties die actoren hebben als een belangrijke verklaring gezien voor het grillige verloop van veel besluitvormingsprocessen (idem: 24). Actoren verschillen in hun percepties op het beleidsveld en de problemen die daarbinnen spelen, in hun percepties van eigen en andermans ambities en strategieën en in hun percepties op onderlinge afhankelijkheid (Klijn en Koppenjan 1997). In een pluricentrisch besluitvormingsperspectief worden beleidsprocessen beschreven als de voortgaande interactie tussen de verschillende actoren met elk hun eigen beleid en werkelijkheidsdefinities die trachten hun doelen te bereiken.

Tegen de achtergrond van een toenemende dynamiek in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluriformiteit en complexiteit wordt met dit onderzoek beoogd een bijdrage te leveren aan de discussie over ruimtelijke ordening in een plurale context. Dat leidt in dit onderzoek tot de in deze paragraaf beschreven keuze voor een sociaal-constructivistisch wetenschapsperspectief. Deze keuze heeft ook consequenties voor de plannings- en stu-

ringsconcepties waar een voorkeur aan wordt gegeven. Een communicatieve planning, waarbij plaats is voor het naast elkaar bestaan van meerdere rationaliteiten, of een intersubjectieve waarheid, wordt in dit onderzoek verkozen boven het klassieke model van planning. Dit communicatieve planningsmodel lijkt namelijk beter aan te sluiten bij het normatieve uitgangspunt van dit onderzoek dat de uiteenlopende waarden en normen van actoren over het ruimtegebruik dienen te worden gerespecteerd in de ruimtelijke ordening.

2.3 De Culturele Theorie

Kader 2.2: De culturele theorie

De culturele theorie is ontwikkeld door Mary Douglas en uitgewerkt door onder meer Wildavsky, Schwarz, Thompson en Ellis. Drie belangrijke werken over de culturele theorie zijn: 'Risk and Culture' van Douglas en Wildavsky (1982), 'Divided we Stand' van Schwarz en Thompson (1990) en 'Cultural Theory' van Thompson, Ellis en Wildavsky (1990). Douglas is een antropologe die reeds geruime tijd werkt aan een oeuvre dat een relatie legt tussen de sociale structuur waarin mensen zich bevinden enerzijds en de manier waarop zij de wereld beschouwen en hun leven inrichten anderzijds (Hendriks 1996: 52). Douglas werkt daarmee de ideeën van de Franse filosoof Durkheim verder uit (Van der Veen & Van der Krogt 1996: 46). De culturele theorie is niet zonder scepsis ontvangen. Na de presentatie ervan als 'De Grote Sprong Voorwaarts in de sociale wetenschappen' of de '*Theory that would be king*' (Oversloot 1998: 3) is enig relativerend commentaar niet uitgebleven. Desondanks is er een groeiende belangstelling voor, ook bij Nederlandse bestuurskundigen en politicologen (Engbersen 1990, Janssen 1996, Hendriks 1996, Van Heffen c.s. 1996, Smit c.s. 1997, Smit & Van Gunsteren 1997, Oversloot 1998). Inmiddels is de theorie zowel logisch-analytisch onderbouwd als empirisch getoetst.

2.3.1 Inleiding

Voor het analyseren en beoordelen van de consequenties van de in dit onderzoek beschreven discoursen is gezocht naar een 'passende' theorie binnen het sociaal-constructivistische wetenschapsperspectief. Er zijn nogal wat theorieën tot ontwikkeling gekomen die passen binnen dit perspectief: beleidsnetwerktheorieën (zie bijvoorbeeld De Bruijn en Ten Heuvelhof 1994, 1995), de configuratietheorie (Termeer 1993), de *policy window*-theorie (Kingdon), de institutionele benadering (bijvoorbeeld Salet 1999), leertheorieën (bijvoorbeeld Van Gunsteren 1985) enzovoorts. Ook postmodernistische theorieën, waarin een pluraliteit aan vertogen een belangrijk thema is, passen binnen dit perspectief.

Bij het kiezen van een 'passend' theoretisch kader spelen verschillende argumenten een rol. De theorie dient aan te sluiten bij het beleidsveld en bij de vraagstelling. In dit onderzoek zijn de discoursen, de kaders van betekenisgeving (zie paragraaf 2.4.2), waarin het concept 'ruimte als voorraad' wordt gebruikt de eenheid van onderzoek. Dit betekent dat niet de actoren of hun onderlinge verhoudingen, niet de instituties en ook niet het beleid op zich de eenheid van onderzoek zijn, maar wél de waarnemingseenheden. Dit heeft als consequentie dat theorieën die specifiek gericht zijn op actoren of verhoudingen dan wel configuraties tussen actoren afvallen. De te kiezen theorie dient bovendien houvast te bieden bij het hantieren van uiteenlopende normen en waarden aangaande het ruimtegebruik. Dat is immers in het eerste hoofdstuk als uitgangspunt gekozen voor het onderzoek. Smit, Stallen en

Herngreen interpreteren in 'Ruimte als Forum' (1998) het 'voorraad-denken' bij VROM in het licht van de culturele theorie. Alhoewel deze auteurs geen discoursanalyse maken sluit hun keuze voor de culturele theorie goed aan op de zojuist genoemde overwegingen. Volgens de culturele theorie hangt de interpretatie van de fysieke omgeving namelijk sterk samen met het wereldbeeld, het normen- en waardenpatroon van een actor. Op basis van uiteenlopende wereldbeelden spreken mensen verschillende 'talen'. Dit verklaart waarom er bij controversiële thema's sprake kan zijn van een Babylonische spraakverwarring. Actoren begrijpen elkaar niet en praten langs elkaar heen. Voor het analyseren en beschrijven van wereldbeelden van actoren kan worden teruggegrepen op het analyseren van hun taal. Actoren gebruiken in hun taal namelijk specifieke woorden, metaforen en concepten, ze leggen in taal verbanden tussen oorzaak en gevolg. Het uiteenrafelen van die taal, zowel gesproken als op schrift, is daarom een belangrijk middel om de wereldbeelden van die actoren te ontdekken. Aldus wordt een duidelijk verband gelegd tussen de culturele theorie en de in dit onderzoek beschreven discourses. Immers voor de analyse van de discourses in dit onderzoek, worden de wereldbeelden, de normen- en waardenpatronen van de aanhangers, belangrijk gevonden.

Kader 2.3: Definities van cultuur

Er bestaan veel verschillende definities van een cultuur, van begrensd (de gedachtenwereld, *mental products* als betekenissen, waarden, normen, symbolen en dergelijke) tot omvattend (inclusief alles wat door menselijk gedrag tot stand komt). In de enge definitie wordt cultuur beperkt tot voorstellingen, opvattingen, normen en waarden. Het gaat daarbij om immateriële aspecten en cultuur wordt daarbij van gedrag afgegrensd (Van Heffen 1999: 33). Cultuur staat in de ruime benadering voor een wereldbeeld, een *way of life*, voor de wijze waarop mensen ordening aanbrengen in hun wereld. Cultuur wordt in deze benadering niet als een geïsoleerd mentaal verschijnsel gezien, interpersoonlijke relaties, gedrag en andere cultuuruitingen worden ook tot cultuur gerekend (Van Heffen 1999: 33). Bij deze ruime definitie hoort de zogenaamde inclusieve benadering, die een sociologische en antropologische achtergrond heeft. In deze benadering draait het onderzoek om wereldbeelden en om de relatie tussen het culturele systeem en het sociale systeem (Van der Veen & Van der Krogt 1996: 41). Een voorbeeld van een omvattende definitie van cultuur is: "...prevailing patterns of values, attitudes, beliefs, assumptions, expectations, activities, interactions, norms and sentiments (including feelings) and as embodied in artifacts" (French & Bell 1984, in: De Vries c.s. 1996: 6).

Er is de laatste jaren veel belangstelling voor de culturele theorie in de politieke en de beleidswetenschappen (Van Heffen 1999). Empirische onderzoeken richten zich volgens van Heffen vooral op binnenlandse politieke en beleidsprocessen, alsook op sociale processen en structuren in een bepaalde nationale gemeenschap of een deel daarvan. Deze belangstelling voor de culturele theorie sluit aan op de groeiende aandacht voor cultuur (zie kader 2.3). in de beleidswetenschappen, zoals die onder meer tot uitdrukking komt in de hernieuwde belangstelling voor instituties en institutionele analyses (bijvoorbeeld Salet 1999). Maar ondanks "(...) de aandacht voor normen, waarden en frames, is de stelling gerechtvaardigd dat de factor 'cultuur' in de beleidswetenschap tot op heden onderbelicht is gebleven. Dat is betreurenswaardig, omdat cultuur een concept lijkt te zijn waarmee verschillen en veranderingen in beleid en beleidsprocessen kunnen worden verklaard" (De Vries c.s. 1996: 7). Het belang van een culturele benadering is onder meer dat het als alternatief voor of aanvulling

op de klassieke rationele actorbenadering (Lindblom 1968) kan dienen, want uit de culturele benadering volgt dat er meerdere rationaliteiten zijn en ook zou de oorsprong van preferenties ermee verklaard kunnen worden (Van Heffen 1999: 32).² Ook beïnvloedt cultuur de verschillende fasen van het beleidsproces: het betreft opvattingen over de definiëring van (beleids)problemen, de beleidsinhoud (de doelen en middelen) en het verloop van het beleidsproces. Beleidsproblemen zijn op te vatten als subjectieve constructies en zeggen veel over de cultuur van de samenleving of de groep waarin zij als zodanig worden gezien. Een doelstelling is namelijk te zien als een concretisering van een waarde die deel uitmaakt van een bepaalde cultuur. Voorkeuren voor bepaalde vormen van juridische, economische of communicatieve sturingsinstrumenten hangen samen met culturele opvattingen over de positie van de overheid in de samenleving. Tenslotte bepaalt een cultuur de wijze waarop discussies worden gevoerd, en de toegang die bepaalde argumentaties hebben tot het beleidsproces en de inhoud van beleidsteksten. Cultuur beïnvloedt zelfs het taalgebruik (De Vries c.s. 1996). Daarom is de verwachting "dat meer aandacht voor cultuur, waarden, normen en frames ons inzicht in het verloop en de afloop van beleidsprocessen vergroot" (De Vries c.s. 1996: 11). De cultuur bepaalt welke beslissingen mensen nemen, maar mensen construeren hun cultuur ook in voortgaande processen van besluitvorming.³ Cultuur wordt in een permanent proces geconstrueerd en gereconstrueerd. Mensen baseren hun preferenties op basis van hun cultuur en deze preferenties zijn van invloed op hun acties. De belangen van mensen zijn een afgeleide van die preferenties en dienen als redenen voor een bepaalde actie.

Van der Veen en Van der Krogt (1996) beschrijven drie benaderingen in het onderzoek naar het belang van culturele verschijnselen voor beleidsprocessen. In de eerste benadering worden politieke culturen bestudeerd op het niveau van de natie, in de tweede op het niveau van maatschappelijke instituties (recht, gezondheidszorg, bijstandsverlening en dergelijke), in de derde benadering wordt een sterk cultureel-antropologisch accent gelegd. In deze laatste benadering plaatsen zij de culturele theorie (1996: 43). In deze theorie is namelijk een theoretisch raamwerk ontwikkeld waarin individuele preferenties en individueel gedrag, organisatietypen en culturele systemen worden ondergebracht.

In het navolgende worden de uitgangspunten van de culturele theorie beschreven. Aan de hand van de in deze theorie ontwikkelde typologie worden vier wereldbeelden beschreven en vervolgens worden deze wereldbeelden in relatie gebracht met het ruimtelijk beleid.

2.3.2 De typologie

De culturele theorie gaat over de relatie tussen culturen en betekenisgeving. Een cultuur wordt in deze theorie beschreven aan de hand van drie elementen: de *cultural bias*, die refereert aan gedeelde waarden en opvattingen (*values and beliefs*), *social relations* die worden gedefinieerd als patronen van interpersoonlijke relaties en *ways of life*. Dit zijn de mogelijke zinvolle en samenhangende combinaties van *social relations* en *cultural bias* (Thompson c.s. 1990: 1). Een *cultural bias* kan niet worden gecombineerd met een willekeurig patroon van sociale relaties. Er is sprake van een *compatibility condition*: "Shared values and beliefs are

2 In de rationele-keuze-theorie wordt het niet bereiken van een optimaal resultaat verklaard uit de beperkte capaciteit van mensen om informatie op te nemen. Wildavsky wijst erop dat mensen bij hun keuzen niet alleen worden beperkt door informatieproblemen, maar ook door hun preferenties. Dat betekent dat rationele keuzen plaatsvinden binnen culturele grenzen en daar mede door worden bepaald (Van Heffen 1999: 32).

3 Van Heffen (1999: 38) vergelijkt dit uitgangspunt met de opvattingen van Giddens die zegt dat de structuur van een sociaal systeem het handelen van individuen vorm geeft, maar dat tegelijkertijd dit handelen de sociale structuur bevestigt, enigszins aanpast of totaal verandert.

thus not free to come together in any which way; they are always closely tied to the social relations they help legitimate" (idem: 2). Uit deze aanname volgt dat opvattingen, handelingen en normen van een individu sporen met de organisatie van de sociale relaties. Want de belangrijkste basisveronderstelling van de culturele theorie is "That what matters most to people is their relations with other people and other people's relationships with them" (Thompson, Ellis en Wildavsky 1990: 97). Door zijn sociale relaties wordt de rationaliteit van het individu en zijn keuzeprocessen beperkt. Er is dus sprake van een culturele vertekening die leidt tot een vorm van *bounded rationality* (Van Heffen 1999: 38). Dit verklaart waarom er in de culturele theorie slechts een beperkt aantal congruenties mogelijk is tussen sociale relaties en *cultural bias*. Dit wordt het *impossibility theorem* genoemd. Er wordt uitgegaan van maximaal vijf *ways of life* (Thomson c.s. 1990: 3). In de culturele theorie wordt verondersteld dat alle mogelijke verschillende culturen, op het niveau van naties, volken, rassen, regio's, bedrijven, buurten et cetera, ondanks hun verschillende sets van waarden, opvattingen en gewoonten, in hun basale overtuigingen over het leven te reduceren zijn tot dit beperkte aantal *ways of life*. Deze vijf *ways of life* zijn sterk van elkaar afhankelijk want elke *way of life* heeft de andere nodig om zijn deficiënties te compenseren, uit te buiten en zichzelf te kunnen definiëren. Elke *way of life* heeft dus de andere vier nodig om voort te bestaan. Dit wordt de *requisite variety condition* genoemd (idem: 4). Het *impossibility theorem* en het zojuist genoemde *requisite variety principle* zijn omstreden, maar het verwerpen ervan zou volgens Hendriks geen afbreuk doen aan de culturele theorie (1996: 84).

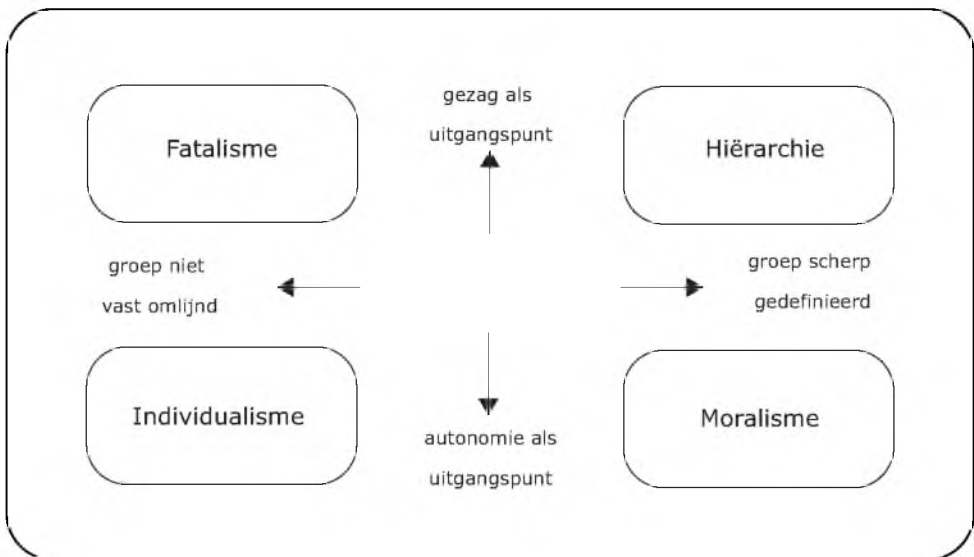
De Britse antropologe Douglas formuleerde op basis van twee dimensies, groepsintegratie (*group*) en individuele regulatie of autonomie (*grid*), een theoretisch raamwerk waarin de vijf *ways of life* worden onderscheiden. Met deze *ways of life* worden niet alleen individuele preferenties en individueel gedrag, maar ook organisatietypen en culturele systemen geduid (Thompson c.s. 1990: 5-13, Schwarz & Thompson 1990: 6-13).⁴ Het centrale aandachtspunt in een *group-grid* analyse zijn de verschillende manieren van sociale controle. De twee dimensies *group* en *grid* bevatten als het ware de antwoorden op twee existentiële vragen: 'wie ben ik?' en 'hoe dien ik mij te gedragen?'. Oversloot (1998: 4) spreekt over zijnswijzen en zienswijzen. Het antwoord op de eerste vraag heeft betrekking op de persoonlijke identiteit die wordt bepaald door de relaties van het individu tot groepen. Deze groepsdimensie geeft aan in hoeverre personen in hun doen en denken worden bepaald door hun betrokkenheid bij een sociaal verband. De groep-score is hoog als iemand deel uitmaakt van een collectief en sterk afhankelijk is van besluiten die betrekking hebben op de hele groep. De groepscore is laag wanneer iemand vrij is om van de ene naar de andere sociale setting te bewegen. Het antwoord op de tweede vraag bepaalt de plaats op de *grid*-dimensie. *Grid* betekent letterlijk raster, Smit c.s. (1998) vertalen *grid* als gezag. De dimensie loopt uiteen van autonomie als uitgangspunt tot gezag als uitgangspunt. Bij gezag als uitgangspunt zijn sociale prescripties, in de vorm van regels en voorschriften, bepalend voor het gedrag. Er is dan sprake van voorgeschreven rollen (*ascribed roles*). Als autonomie uitgangspunt is voor het gedrag kiest iemand in vrijheid voor bepaalde rollen (*achieved roles*). *Achieved roles* staan open voor onderhandeling, *ascribed roles* niet. Waar de sociale druk van de groep voortvloeit uit de

4 Deze twee dimensies zijn door Mary Douglas ontwikkeld op basis van het werk van de Franse socioloog Durkheim die het verschijnsel zelfmoord verklaart vanuit de dimensies 'sociale integratie' en 'regulering van het handelen van individuen'. Hij concludeert dat een geringe mate van sociale integratie, een sterke mate sociale integratie en een geringe mate van gedragsregulering verschillende typen zelfmoord veroorzaken, namelijk de egoïstische, de altruïstische en de anomische zelfmoord (Van Heffen 1999: 35).

directe onderlinge relaties, is de sociale druk van het raster terug te voeren op ver van het individu afstaande instituties (Hendriks 1996: 54).

Door deze twee dimensies haaks op elkaar te plaatsen ontstaat een assenstelsel, waarmee de mogelijkheid ontstaat vier analytische (ideaal)typische⁵ *ways of life* te onderscheiden, zie figuur 2.1. Hendriks spreekt van cultuurtypen of van cultuur-structuurcombinaties (1996: 55). Er bestaat een vijfde type, dat van de kluizenaar, of autonoom, die zich noch van groepen, noch van regels iets aantrekt. Dit type ligt op het nulpunt, op de kruising van het assenstelsel. Dit type heeft echter weinig nut voor een onderzoek naar beleidsvorming in en om het publiek domein, zoals Hendriks terecht stelt (idem: 55), want de kluizenaar neemt geen deel aan de samenleving. Hij maakt geen beleid, noch onderwerpt hij zich eraan. De vier cultuurtypen (*ways of life*) zijn: hiërarchie, moralisme (egalitarisme), individualisme en fatalisme (zie figuur 2.1).

Figuur 2.1: De vier cultuurtypen van de culturele theorie (naar Thompson c.s. 1990: 8)



Volgens Hendriks betreffen de vier geconstrueerde cultuurtypen empirisch-geïnspireerde maar primair logisch-bepaalde ideaaltypen, die aangeven hoe mensen, logisch gezien, zullen handelen in bepaalde sociale omstandigheden (1996: 56). De vier ideaaltypen bieden de mogelijkheid om actoren, groepen van actoren en organisaties cultureel te duiden. Er kan onduidelijkheid bestaan over wat nu precies de analyse-eenheid is van de culturele theorie: het individu, de groep, de organisatie of de maatschappij. Wildavsky (geciteerd in van Heffen 1999: 44) geeft als antwoord hierop: "In the cultural theory, the unit of analysis is the socialized individual, not the isolated individual; which is to say that it is the individual with his social attachments and who to associate with and how to relate to them, the individual in cultural context, that is the unit of analysis". Dit antwoord van Wildavsky zou problemen

⁵ Het gebruik van het label ideaaltype suggereert dat er mengvormen mogelijk zijn. De auteurs van de culturele theorie gaan echter uit van zuivere verschijningsvormen. Dit is een van de punten van kritiek op de culturele theorie (Oversloot 1998: 12).

Kader 2.4: De cultuurtypen (Hendriks 1996: 55)

Individualisme: Een individualistische leefwijze sluit aan bij een lage groep- en raster-score. De individualist bepaalt in hoge mate zelf zijn rol in de maatschappij, de rollen die hij speelt zijn *achieved*. Hij sluit zich naar believen aan bij sociale verbanden, maar voelt zich aan geen van deze verbanden ondergeschikt. Groepen kiezen niet voor hem, hij kiest voor de één of andere groep.

Hiërarchie: Een hiërarchische manier van doen en denken gedijt in een setting met een hoge groep- en rasterscore. De hiërarchist heeft zijn rol in maatschappelijke processen te danken, of te wijten, aan zijn positie in een vastomlijnde groep. Bij de invulling van zijn rol heeft hij te maken met een veelheid aan regels, richtlijnen en procedures.

Moralisme: Een egalitaire manier van doen en denken wordt gecultiveerd door groepen met harde grenzen en sterke 'wij-gevoelens' (hoge groep-score), die tegelijkertijd weinig roldifferentiatie binnen de groep kennen (lage raster-score). Groepsbeslissingen oefenen invloed uit op het doen en laten van de leden, maar die invloed is in principe voor iedereen gelijk. Het cultuurpatroon benadrukt de onderlinge gelijkheid binnen de groep én het 'anders-zijn' ten opzichte van de buitenwereld, wij versus zij.

Fatalisme: Het fatalistische cultuurpatroon hangt samen met een lage groeps- en een hoge raster-score. De fatalist heeft te maken met veel regels en verplichtingen, zonder dat daar de macht en de geborgenheid van een groep tegenover staat. De fatalistische levenswijze komt neer op 'geleefd' worden. Men kan deze leefwijze verwachten in de periferie van de netwerken die individualisten rond zich heen vormen en aan het uiteinde – meestal de onderkant – van hiërarchische organisatievormen.

kunnen opleveren voor de toepassing van de culturele theorie op entiteiten op macro-niveau. Volgens Van Heffen is de theorie nog maar relatief beperkt gebruikt in empirisch onderzoek op macro-niveau en is het te vroeg om te constateren dat toepassing op macroniveau niet mogelijk zou zijn (1999: 44). Een voorbeeld van een toepassing op macroniveau is de studie van Hendriks (1996) naar beleidsculturen bij het autoverkeersbeleid.⁶

2.3.3 Een toelichting op de cultuurtypen

De cultuurtypen of *ways of life* zijn in het voorgaande beschreven als stabiele patronen van algemene opvattingen en preferenties inzake sociale relaties en fysieke werkelijkheid, menselijke behoeften en hulpbronnen die ter beschikking staan (Smit c.s. 1998: 20). Het zijn als het ware opvattingenpatronen die passen bij een bepaald type sociaal verband.

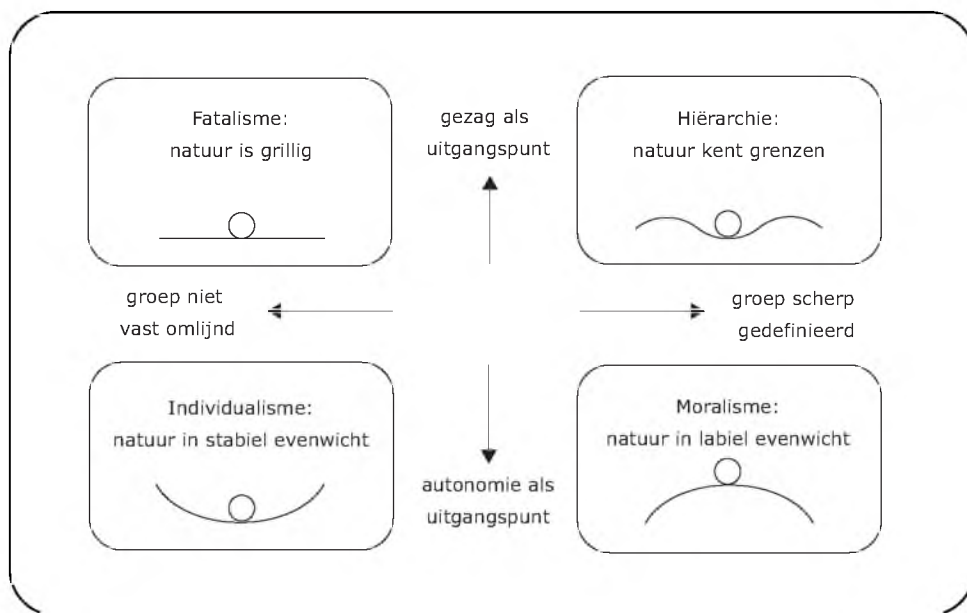
De analyse-eenheid in de culturele theorie is zoals gezegd het gesocialiseerde individu, maar de cultuurtypen zijn geen persoons- of persoonlijkheidskenmerk. Een bepaald individu zal over het algemeen niet volgens één stramien denken. Ook hoeft een opvattingenpatroon door een individu niet in zijn geheel gedeeld te worden. De praktijk laat allerlei combinaties toe. Schwarz en Thompson noemen dit *inchoateness*, meerduidigheid (1990: 13). Van Heffen (1999: 42) beschrijft dit verschijnsel als *the multiple self*. Een individu kan in de ene sociale context, bijvoorbeeld in het gezin, een fatalist zijn, en in een andere context, bijvoorbeeld op de werkvloer, een hiërarchist, en in weer een andere context, de sportvereniging bijvoorbeeld, een moralist. Toch is het de vraag of actoren wel met meerdere cultuurtypen tegelijkertijd in verband zijn te brengen. Kan een persoon in de ene sociale setting moralistisch optreden en in een andere hiërarchisch? Hendriks spreekt over cultureel gespleten persoonlijkheden (1996: 74). Volgens Douglas is het simultaan aannemen van zeer verschillende culturele

⁶ Volgens Van Heffen zijn de meeste empirische onderzoeken vooral gericht op binnenlandse politieke en beleidsprocessen en sociale processen en structuren in een bepaalde nationale gemeenschap of een deel ervan (1999: 45).

oriëntaties sterk begrensd. De WRR vergelijkt een mens echter met "een ad hoc boekje dat zichzelf vormt uit verschillende verbanden waaraan het deel heeft" (Hendriks 1996: 74 citeert WRR 1992: 31). Volgens Hendriks kan een persoon zich wel oppervlakkig verenigen met uiteenlopende culturele settings, maar hij zal zich qua dieperliggende waardenoriëntatie toch tot één positie beperken.⁷ Deze positie kan echter elke plek in het assenstelsel zijn en zich dus ook op het raakvlak van oriëntaties bevinden. Volgens Hendriks is deze vraag minder relevant als het bestudeerde vraagstuk een hoger aggregatieniveau betreft, waardenverschuivingen bij actoren zijn dan minder interessant dan cultuurverschuivingen in beleidsgemeenschappen.⁸

Zoals gezegd hangt volgens de culturele theorie de interpretatie van de fysieke omgeving, en van ingrepen daarin, samen met de preferenties over sociale verbanden. Dit betekent dat binnen elk cultuurtype de fysieke omgeving op een andere wijze wordt beschouwd en dat er andere ideeën zijn over de betekenis ervan en over de mogelijkheden om de ruimte te benutten. Dit kan geïllustreerd worden aan de hand van de vier visies op natuur die horen bij de vier cultuurtypen. Schwarz en Thompson (1990) visualiseren de vier natuurvisies, zij spreken van *myths of nature*, aan de hand van tekeningen van een bal in een landschap, zie figuur 2.2.

Figuur 2.2: Natuurvisies volgens Schwarz c.s. (1990: 9)



⁷ "De grondwaarden van de drie actieve culturen zijn dermate verschillend dat het onwaarschijnlijk is dat ze door één persoon tegelijk omarmd worden. Men kan bijvoorbeeld niet tegelijkertijd aannemen dat de mens goed én slecht is en dat hij corrigeerbaar én onverbeterlijk is" (Hendriks 1996: 74).

⁸ De culturele theorie bevat ook een *theory of change* die verklaart waarom bepaalde gebeurtenissen ertoe leiden dat mensen hun *way of life* veranderen. Bij elke verrassing die optreedt als de waargenomen werkelijkheid niet blijkt overeen te komen met de verwachting ervan, worden de overtuigingen verzwakt die in verband staan met de aangehangen *way of life*. Als iemand voldoende is verrast, verliest hij of zij zijn overtuiging en wordt aanhanger van een andere *way of life* (Van Heffen 1999: 38-39).

Voor de *individualist* is de wereld een overvloedige bron van mogelijkheden (*nature benign*). De mens verhoudt zich tot de natuur als een bal in een dalvormig landschap, men kan met de natuur verschillende kanten op, zonder dat men zichzelf verliest, de bal rolt toch weer terug. In het individualistische wereldbeeld staat niet de schaarste aan hulpmiddelen centraal. Centraal staat juist de oneindige vindingrijkheid van mensen. Er zijn in principe geen grenzen aan groei, zolang mensen maar geprikkeld worden tot creativiteit (Hendriks 1996: 60). Aan de exploitatie van de natuur zijn dan ook weinig risico's verbonden. Aan behoeften hoeven geen grenzen te worden gesteld, want met de nodige inspanning kunnen steeds nieuwe hulpbronnen worden gemobiliseerd. Ruimte is voor de individualist een toegankelijke en produceerbare hulpbron. De exploitatie ervan heeft positieve effecten op economische groei en persoonlijke welvaart, de individualist heeft geen oog voor negatieve externe effecten (Smit c.s. 1998: 21).

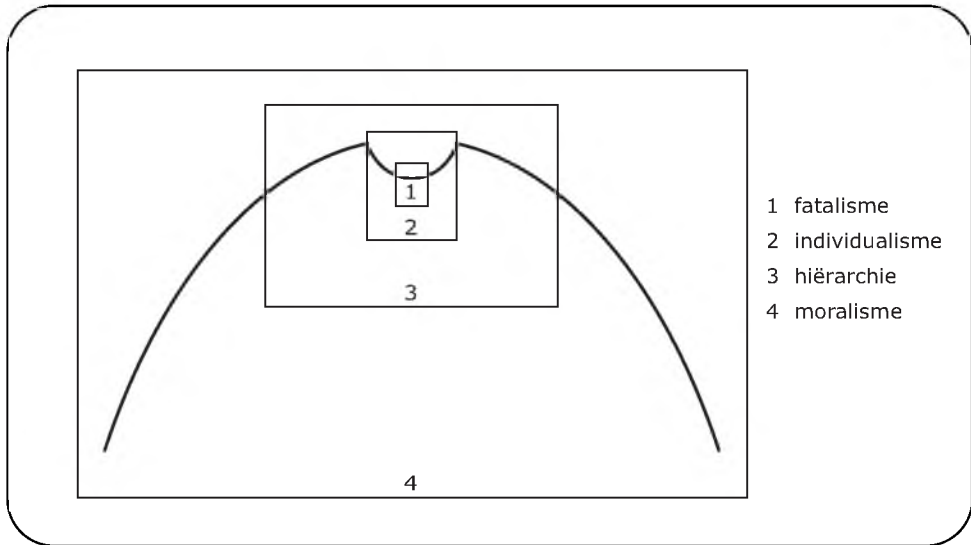
Voor de *hiërarchist* is de natuur een bal in een golvend landschap (*nature perverse/ tolerant*). De natuur kent grenzen, maar is ten dele tolerant. Zolang de juiste mensen op de juiste plek werken en men zich houdt aan de geldende regels, is alles onder controle. Als men echter te ver afwijkt van het normale kan het kritieke punt gepasseerd worden (Hendriks 1996: 60) en verdwijnt de bal in een afgrond. Voor de hiërarchist zijn hulpbronnen schaars en de natuur vraagt om een goede afstemming van behoeften op de exploitatie van hulpbronnen (Smit c.s. 1998: 22). Goed beheer is daarom noodzakelijk, de hiërarchist ziet zichzelf als de plichtsgetrouwe rentmeester van de natuur (Hendriks 1996: 60).

In de ogen van de *moralist* verkeert de natuur in labiel evenwicht (*nature ephemeraal*). De bal kan al door een klein stootje uit balans raken en weggrollen. De wereld is uitputtelijk en kwetsbaar. Het precare evenwicht tussen mens en natuur wordt steeds wankeler door industrialisatie en de 'groeidwang' van de moderne samenleving. De moralist werpt zich op als de idealistische redder van moeder aarde (Hendriks 1996: 60). De menselijke behoeften dienen te worden beteugeld omdat verdere exploitatie van de omgeving gevaarlijk is. De moralist gaat uit van de stelregel 'voorkomen is beter dan genezen'. Het ruimtegebruik voor menselijke functies dient daarom zo minimaal mogelijk te worden gehouden (Smit c.s. 1998: 27).

Voor de *fatalist*, tot slot, is de natuur grillig (*nature capricious*). De natuur is onvoorspelbaar en machtiger dan de fatalist. Deze heeft daarom geen beeld van behoeften en hulpbronnen, en plukt de dag. De fatalist probeert de wereld te benutten, maar gaat daarbij niet planmatig te werk (Smit c.s. 1998: 22). De fatalist heeft geen ideeën over hoe de hulpbronnen beheerd moeten worden (Hendriks 1996: 60).

In het licht van deze vier natuurtypen kan duidelijk worden gemaakt dat in de cultuurtypen de wereld wordt gezien vanuit verschillende tijdshorizonten en schaalperspectieven. Om dat inzichtelijk te maken worden in figuur 2.3 de vier getekende natuurvisies uit figuur 2.2 aan elkaar gerelateerd.

Figuur 2.3: Tijdshorizon en schaalperspectief van de natuurvisies aan elkaar gerelateerd



Verklaring: de tijdshorizons en schaalperspectieven van de natuurvisies worden in figuur 2.3 aan elkaar gerelateerd door de vier beelden uit figuur 2.2 in één tekening te presenteren. Dit betekent dat er als het ware wordt ingezoomd van het perspectief van moralisme (4), via hiërarchie (3) en individualisme (2) naar dat van fatalisme (1). Het moralisme (kader 4) gaat uit van het grootste schaalniveau en de verste tijdshorizon: in dit cultuurtype maakt men zich zorgen over de wereld als geheel en de zorgen strekken zich uit tot die van toekomstige generaties. Hier gaat het om problemen als het gat in de ozonlaag, het broeikaseffect en de zeespiegelstijging door het smelten van de poolkappen. De natuur wordt als bal (in figuur 2.3 niet ingetekend) gezien op de top van een berg. Het perspectief van de fatalist (kader 1) is daarentegen beperkt tot de zorgen voor zijn directe dagelijkse leefomgeving. De fatalist leeft van dag tot dag en maakt zich geen zorgen over de dag van morgen. Voor de fatalist is het schaalniveau in figuur 2.3 dusdanig klein dat het dal waarin de bal van de natuur kan worden getekend op een plat vlak lijkt te liggen. De perspectieven van de individualist (kader 2) en de hiërarchist (kader 3) bevinden zich tussen de perspectieven van de fatalist (kader 1) en de moralist (kader 4).

2.3.4 Cultuurtypen en beleidsvoorkeuren

Volgens Thompson c.s. (1990) zijn de percepties van zowel de behoeften van de samenleving, als de voorraden die haar ter beschikking staan sociale constructies. Daarom zijn ook de beperkingen die opgelegd worden aan gedrag eerder afkomstig uit de wereldbeelden dan uit de behoeften en voorraden zelf, zie tekstkader 2.5.

Kader 2.5: Schaarste (Thompson, Ellis & Wildavsky 1990:62)

Scarcity

"Perceptions of scarcity can also be explained by the functions they serve for ways of life. The idea of resource scarcity is useful to hierarchists, who can then proceed to allocate physical quantities by direct, bureaucratic means. Resource depletion is a useful belief for egalitarians, who can blame "the system" for exploiting nature, as it does people, and who can then try to get the authorities to change their inegalitarian life-style. The idea that resources are limited is rejected by the individualist because it implies that exchange will make people worse off (and should therefore be curtailed). The individualist defines a resource as a raw material on which human skill, knowledge, and daring have been successfully focused. Since it is the ingenious, inquiring, and experimenting individual who is, quite literally, "resource full", nature's limitations scarcely enter into the individualist's definition of resources. Whereas the egalitarian tries to make natural resources last for all eternity, the individualist's aim is to use up the raw material while it is still worth something."

In het bovenstaande is al gewezen op de relaties tussen de cultuurtypen en beleidsvoorkeuren. "Bij de verschillende posities in de typologie passen verschillende mensbeelden en verschillende opvattingen over de mogelijkheden om de mens door politieke en beleidsmatige beïnvloeding te veranderen" (Hendriks 1996: 59). Niet alleen de wijze van beïnvloeding maar ook de reacties daarop, bijvoorbeeld op ingrepen in eigen en andermans omgeving, worden volgens het cultuurtheoretisch gezichtspunt steeds door een zeer beperkt aantal cultuurtypen geïnspireerd (Smit c.s. 1998: 19). In het onderstaande wordt de relatie tussen de vier cultuurtypen en ruimtelijk beleid uitgewerkt aan de hand van de beschrijvingen daarover van Hendriks (1996) en Smit c.s. (1998). Er wordt eerst aandacht besteed aan beleid in algemene zin en vervolgens wordt ingezoomd op ruimtelijk beleid. Elke beschrijving wordt afgesloten met een tekstkader waarin aan de hand van trefwoorden het cultuurtype en de daarbij behorende beleidspreferenties worden getypeerd.

De *individualist* is een onverbeterlijk zelfzuchtig mens. Politieke instituties en publiek beleid kunnen hier niets aan veranderen, de mens blijft een egocentrist. In plaats van de menselijke ijver te beperken kan men deze beter benutten in een competitief systeem. De sociale ethiek is die van het recht van de sterkste, gelijke kansen en vrijheid. Aan behoeften hoeven geen grenzen te worden gesteld, omdat door middel van technologie steeds nieuwe hulpbronnen kunnen worden gemobiliseerd. Er zijn in principe geen grenzen aan de groei. De individualist heeft de neiging zijn behoeften steeds verder op te schroeven. Er is sprake van *preference drift*, men ontdekt steeds nieuwe, nog onbevredigde behoeften, en van *reference drift* (nabootsende begeerte), door de voortdurende vergelijking met anderen ontdekt men steeds nieuwe preferenties. Men wil hebben wat de ander heeft, navolgen wat de ander doet. De markt vormt het centrale besluitvormingsmechanisme. Instituties en arrangementen die de markt verstoren worden negatief beoordeeld door de individualist. Voor een beter functioneren van de markt worden regels en andere voorwaardenscheppende ingrepen positief gehonoreerd. Er is een preferentie voor transactie-instrumentarium, voor contracten en convenanten, die na een proces van loven en bieden tot stand komen. Individualisten zijn netwerkers *pur sang* (Hendriks 1996, Smit c.s. 1998). De wereld is een onuitputtelijke bron van kansen en het exploiteren van de ruimte heeft daardoor altijd positieve effecten. Voor de individualist is de ruimte een toegankelijke en produceerbare hulp-

bron. Er is een expansieve houding ten opzichte van het ruimtegebruik, de voorkeur gaat uit naar experimenten en 'het nieuwe maken': landaanwinning, de hoogte in, de diepte in, nieuwe infrastructuur en dergelijke. Het aan banden leggen van private beschikkingsmacht over de grond ten behoeve van gemeenschappelijke doelen zal nooit populair zijn binnen een individualistisch wereldbeeld. Voor de individualist zijn bereikbaarheid, keuzevrijheid en privacy belangrijke criteria (Smit c.s. 1998).

Kader 2.6: Individualist

Cultuurtype	Beleidspreferenties: markt, concurrentie
<p><i>Basiswaarden:</i> keuzevrijheid, bereikbaarheid en snelheid</p> <p><i>Sociale ethiek:</i> recht van de sterkste; gelijke kansen; vrijheid</p> <p><i>Schuldtoekenning:</i> eigen schuld; niet slim genoeg, niet hard genoeg gewerkt</p> <p><i>Oorzakenanalyse:</i> te weinig vrijheid</p> <p><i>Beschermd object:</i> contractvrijheid</p> <p><i>Visie op natuur:</i> stabiel evenwicht, natuur is robuust</p>	<p><i>Organisatievorm:</i> markt en besluitvorming door meerderheid</p> <p><i>Remedies:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - meer markt & meer eigendoms rechten - deregulering en zelfregulering - verhandelbare emissierechten - technologie - aanbodgericht <p><i>Beleids optie:</i> benutten</p> <p><i>Economische groei:</i> groei, met als doel persoonlijke welvaart</p> <p><i>Behoeften en hulpbronnen:</i> uitbreiden voorraad-basis</p>

Voor de *hiërarchist* is de mens van nature tot alle kwaad in staat, maar hij kan door sociale instituties en gericht beleid gecorrigeerd worden. De interactie tussen mensen dient voortdurend gereguleerd en bewaakt te worden. De hiërarchist staat sceptisch tegenover zowel ongebreidelde competitie als ongedwongen samenwerking. Hogere instanties dienen in de gaten te houden of personen zich aan hun taken en verantwoordelijkheden houden. Hiërarchen hebben de neiging om informatie onder te brengen in omvangrijke databestanden, die in vele categorieën en subcategorieën uiteenvallen. Groei betekent vaak reproductie van het bestaande. Hulpbronnen zijn schaars. Het is aan degenen met de juiste opleiding, vaardigheden en faciliteiten om het beste uit de schaarse middelen te halen. Problemen worden functioneel en rationeel benaderd. Deskundigheid staat in dienst van het bestaande. Pas als de technische mogelijkheden uitgeput zijn wordt de aandacht verlegd van het kunnen naar het willen. Als een technische oplossing niet mogelijk is wordt liefst gekozen voor bureaucratische sturing via voorschriften, geboden en verboden. De markt dient te worden bijgestuurd. De hiërarchist richt zich niet zozeer op de wensen en behoeften, als wel op de hulpbronnen en instrumenten. Er is een voorkeur voor ordening en beheersing. Volgens de hiërarchische logica moeten de taken functioneel verdeeld zijn en moet de coördinatie in handen zijn van een krachtig bovengeschildt lichaam. Er is een preferentie voor dwanginstrumentarium (Hendriks 1996, Smit c.s. 1998). Goed omgaan met de ruimte kenmerkt zich door passen en meten. Grenzen zijn essentieel voor de hiërarch: alles heeft zijn eigen plaats. Er is een voorkeur voor eenduidig grondgebruik, maar goed beheer maakt ook wederzijdse versterking, synergie, mogelijk. Daarvoor is nabijheid van verschillende functies ten opzichte van elkaar nodig (Smit c.s. 1998).

Kader 2.7: Hiërarchist

Cultuurtype	Beleidspreferenties: ordening
<p><i>Basiswaarden:</i> algehele beheersbaarheid, overzichtelijkheid en ordentelijkheid</p> <p><i>Sociale ethiek:</i> ieder het zijne/verantwoordelijkheid voor een deel van het geheel</p> <p><i>Schuldtoekenning:</i> aan wie de regels overtreedt</p> <p><i>Oorzakenanalyse:</i> marktfalen</p> <p><i>Beschermd object:</i> orde</p> <p><i>Visie op natuur:</i> beperkt evenwicht, natuur kent grenzen</p>	<p><i>Organisatievorm:</i> command & control, besluitvorming door vertegenwoordiging</p> <p><i>Remedies:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - centralisatie/subsidiariteit - directe regelgeving - (regulerende) heffingen - wetenschappelijk onderzoek (R&D) - technologie <p><i>Beleidsopties:</i> beheeren en sparen</p> <p><i>Economische groei:</i> stabiliteit, met als doel sociale collaps te voorkomen</p> <p><i>Behoeften en hulpbronnen:</i> rationele allocatie van hulpbronnen</p>

Voor de *moralist* of *egalitarist* is de groep een veilige enclave in een onveilige wereld. De mens is in principe goed, maar kan door foute instituties op het verkeerde pad worden gebracht. Omdat de mens van nature goed is, zal samenwerking vanzelf tot gewenste resultaten leiden. Besluitvorming vindt plaats op basis van consensus. Er treedt zo een selectie op binnen de groep tot een kleine club van gelijkgestemden. Het overredingsinstrumentarium, waar de voorkeur aan wordt gegeven, heeft vooral betrekking op de regulering van het gedrag in de eigen groep. In contact met anderen, die de bescherming van kwetsbare hulpbronnen niet als noodzaak erkennen, is dwang noodzakelijk. De *good guys* houden de *bad guys* in het gareel. Egalitaristen hopen een breder publiek bewust te maken van de risico's van ongebreidelde vooruitgang, want de wereld is uitputtelijk en kwetsbaar. De egalitaire strategie richt zich tegen de moderne groei- en consumptiedwang, tegen het verbruik van steeds meer hulpbronnen en energie voor de bevrediging van steeds meer behoeften van steeds meer mensen. Men moet niet consumeren, maar consuminderen. De egalitarist gaat uit van de stelregel 'voorkomen is beter dan genezen'. Er is alle reden om op zoek te gaan naar alternatieve vormen van samenleven. De aandacht gaat primair uit naar bedreigingen, bijvoorbeeld de gevaren van technologische ontwikkeling. De focus ligt daarbij op negatieve externe effecten (afwenteling). Egalitair wantrouwen het establishment dat in hun ogen gekenmerkt wordt door misbruik en uitbuiting enerzijds (de marktcultuur) en door instrumentele en autoritaire omgangsvormen anderzijds (de hiërarchische cultuur). Er is een beschuldigende, disciplinerende houding: het bestaande is onhoudbaar (Hendriks 1996, Smit c.s. 1998). Doel van het ruimtelijk beleid is de bescherming van de natuur en de zwakkeren. Het ruimtegebruik voor menselijke functies dient daarom beperkt te worden tot daartoe strikt aangewezen en zo klein mogelijke gebieden met een minimale impact op de natuur. Leefbaarheid, duurzaamheid en rechtvaardigheid zijn centrale waarden (Smit c.s. 1998).

Kader 2.8: Moralist/egalitarist

Cultuurtype	Beleidspreferenties: vrijwaren, radicale verandering
<i>Basiswaarden:</i> leefbaarheid, duurzaamheid, rechtvaardigheid <i>Sociale ethiek:</i> gelijkheid in resultaat; vrijwilligheid <i>Schuldtoekenning:</i> bad guys; niet wij maar zij <i>Oorzakenanalyse:</i> markt- & machtfalen <i>Beschermd object:</i> overleving van de groep <i>Visie op natuur:</i> label evenwicht, natuur is fragiel	<i>Organisatievorm:</i> small is beautiful, besluitvorming via consensus <i>Remedies:</i> - maatschappijhervorming: gelijke toegang voor iedereen tot hulpbronnen - meer vrijwaringsrechten - aansprakelijkheidsstelling: de vervuiler betaalt, producenten-verantwoordelijkheid voor afval et cetera. <i>Beleidsoptie:</i> behoeden <i>Economische groei:</i> niet gewenst <i>Behoeftes en hulpbronnen:</i> reductie van behoeften

De *fatalist*, tot slot, staat wantrouwend tegenover de medemens omdat hij nooit weet wie tot welke groep behoort. De houding van de fatalist is passief. Hij staat afwerend tegenover nieuwe informatie: 'wat niet weet, wat niet deert'. Problemen en oplossingen overkomen de fatalist. De overlevingsstrategie bestaat uit afwachten en hopen dat het beter, of in ieder geval niet slechter, wordt. De fatalist vormt geen ideeën over hoe natuurlijke hulpbronnen beheerd moeten worden. Dat geldt ook voor zijn behoeften. De fatalist wordt geleefd door anderen, zijn houding is passief en reactief. De fatalist heeft geen preferent instrumentarium, conflictvermijding is richtsnoer voor het handelen (Hendriks 1996, Smit c.s. 1998). De fysieke omgeving is net zo grillig en onvoorspelbaar als de menselijke natuur. Voor de fatalist is er daarom geen inherent juiste manier om met de ruimte om te gaan. Hij laat zich leiden door opportuniteit. Er is geen specifiek doel, maar er zijn ook geen beperkingen daarbij: de fatalist is een pragmaticus. Experimenteren en beheren gaan hand in hand (Smit c.s. 1998).

Kader 2.9: Fatalist

Cultuurtype	Beleidspreferenties: aanpassen
<i>Basiswaarden:</i> minimaliseren van de commotie <i>Sociale ethiek:</i> geen <i>Schuldtoekenning:</i> pech <i>Oorzakenanalyse:</i> amorf <i>Beschermd object:</i> individueel overleven <i>Visie op natuur:</i> geen, natuur is grillig	<i>Organisatievorm:</i> louter door opportuniteit bepaald <i>Remedies:</i> onuitgewerkt, che sera, sera <i>Beleidsoptie:</i> geen voorkeur <i>Economische groei:</i> geen oordeel <i>Behoeftes en hulpbronnen:</i> geen visie

2.3.5 Culturele interactie

De culturele theorie biedt niet alleen een analytisch kader voor het beschrijven van uiteenlopende normen en waarden aangaande het ruimtegebruik, maar heeft ook een prescriptieve component. De vier culturele oriëntaties met de bijbehorende beleidsvoorkeuren kunnen namelijk gebruikt worden als criteria om beleid te beoordelen én te verrijken. Een belangrijk uitgangspunt van de culturele theorie is dat een cultuur niet zelfstandig kan bestaan. Dit is in paragraaf 2.3.2 de *requisite variety condition* genoemd. Er dienen minstens twee cultuurtypen aanwezig te zijn, wil er sprake zijn van stabiliteit in bijvoorbeeld een organisatie. Een samenleving die meerdere cultuurtypen bevat en in zekere zin in evenwicht is, zou beter in staat zijn om te reageren op de problemen waarvoor zij wordt gesteld dan een samenleving die minder cultuurtypen in zich heeft (Van Heffen 1999: 39). Dit betekent dat een politiek systeem waarin meerdere cultuurtypen zijn toegelaten het beter doet dan een systeem dat variëteit probeert te onderdrukken. In een diverse samenleving is een breder repertoire aan reacties aanwezig en worden fouten eerder herkend.⁹

Beleidsoverwegingen, beleidsvoornemens en beleidsdaden kunnen cultureel getypeerd worden met behulp van de vier beschreven typen uit de culturele theorie. Beleid vertoont vaak een mengeling van culturele karakteristieken. Hendriks noemt een dergelijke mengvorm in navolging van Wildavsky een beleidscultureel regime (1996: 75). Deze regimes zijn tijd- en plaatsgebonden. Zoals net gezegd, zijn volgens Thompson c.s. (1990: 96) monoculturele regimes op de lange duur niet houdbaar want culturen hebben andere culturen nodig voor identificatie, exploitatie en compensatie. Andere culturen zijn nodig voor de afbakening en identificatie van de eigen cultuur. Met exploitatie lijken de andere culturen zich vooral op de fatalistische cultuur te richten, netwerkers kunnen niet zonder 'uit'-werkers, bovengeschieden niet zonder ondergeschikten en wereldverbeteraars niet zonder zondaren of slachtoffers. Elke cultuur heeft zijn blinde vlek die op termijn desastreus kan zijn, waarvoor compensatie nodig is. Er is dus enige mate van culturele interactie nodig. "Wat men op grond van de cultuurtheorie in ieder geval mag verwachten is dat er processen van wederzijdse aanvulling en correctie op gang komen wanneer de ene beleidscultuur op serieuze en intensieve wijze met de andere beleidscultuur in contact wordt gebracht" (Hendriks 1996: 76). Om de eigen blinde vlekken te ontdekken moet afstand worden genomen van de eigen cultuur en dient men de beperktheid of de selectiviteit van het eigen beleid te onderzoeken door middel van beschouwing door de bril van de andere culturen. Indien de aanhangers van een beleidscultuur communiceren met aanhangers van andere beleidsculturen kan men vroegtijdig gewaarschuwd worden voor de blinde vlekken. Bovendien is het mogelijk dat er door de culturele kruisbestuiving een synergetisch effect ontstaat (idem: 77). Door wisselwerking worden niet alleen de zwakke kanten ontdekt maar worden ook de sterke kanten verbeterd. Door een beleidsprobleem vanuit verschillende culturele standpunten te belichten, ontstaat een completer beeld van de voor- en nadelen van de verschillende beleidsopties. Hendriks stelt dat intensieve interactie niet zal voorkomen dat er fouten worden gemaakt. Het garandeert ook niet dat iedereen tevreden zal zijn met het beleid, "maar het verhoogt wel de kans dat er beleid ontwikkeld wordt dat in meer dan één opzicht sterk is" (1996: 78). "Beleid dat zich baseert op één - op zich legitieme - rationaliteit, zal op weerstanden stuiten omdat het vanuit andere oriëntaties beleefd wordt als een karikatuur van de werkelijkheid. (...) Om tot

⁹ Volgens Van Heffen (1999: 40) bevinden de aanhangers van de culturele theorie zich daarom in het kamp van de pluralisten. In een pluralistisch systeem is de macht sterk over de samenleving verspreid en zijn politieke besluiten het resultaat van een compromis tussen concurrerende groepen die bepaalde politieke, sociale of economische belangen behartigen.

een goede benutting van menselijke en natuurlijke hulpbronnen te komen, moeten mensen met verschillende rationaliteiten elkaar indringende vragen stellen over hun favoriete analyses en oplossingen. Dat gaat verder dan het vinden van de grootste gemene deler, het zoeken naar een compromis ..." (Smit c.s. 1998: 23).

De grondgedachte is dat er niet één rationaliteit of wereldbeeld is van waaruit de andere kunnen worden beoordeeld. Er is juist sprake van een *plural rationality* (Schwarz & Thompson 1990: 6). Pluriformiteit dient daarom gerespecteerd en gewaardeerd te worden.¹⁰ Niet voor niets geven Schwarz en Thompson aan hun boek over de culturele theorie de titel 'divided we stand' (1990). De samenleving is in hun ogen gebaat bij het bestaan van multi-culturele regimes. Dit gaat ook op voor politieke culturen: "Het is de aard van deze mengvorm die de democratische vitaliteit van een politieke cultuur bepaalt" (Van der Veen & Van der Krogt 1996: 48). Hendriks meent dat het hierbij gaat om een evenwicht tussen de drie actieve culturen in politieke en beleidsculturele regimes (1996: 80). De fatalisten zijn een moeilijk te representeren cultuur. Van een dergelijk evenwicht is lang niet altijd sprake. Individualisten, hiërarchen en egalitaristen zijn niet gelijkelijk vertegenwoordigd in deze regimes. Ten behoeve van het algemene belang neemt de overheid meestal een hiërarchische positie in. Volgens Smit en van Gunsteren incorporeren overheidsinstanties vaak doelstellingen en redeneringen die nu eens appelleren aan individualistische (negentiende-eeuws liberalisme), dan weer aan hiërarchische (verzuiling) en dan weer aan egalitair-moralistische wereldbeelden (jaren 1960-1970). De roep in de jaren negentiennegentig om meer markt kan gezien worden als een individualiseringstendens (1997: 67).

Er kan een dominante coalitie ontstaan als twee culturen een bondgenootschap aangaan zodat de zwakke kanten van beide culturen worden ondervangen. Van Heffen (1999: 40) beschrijft drie van dergelijke verbindingen of 'politieke regimes'. Die tussen individualisten en hiërarchen noemt hij *the establishment*. Hendriks kenmerkt deze coalitie als de positieve diagonaal, verwijzend naar de positieve houding ten aanzien van directe vormen van manipulatie. Deze coalitie is herkenbaar in moderne gemengd-kapitalistische samenlevingen. De markt is gebaat bij een administrerende en zo nodig geschilbeslechtende staat, terwijl de staat omgekeerd gebaat is bij de innovatieve en creatieve impulsen die uitgaan van de marktcultuur (Hendriks 1996: 81). De alliantie van hiërarchen en egalitair wordt als sociaal-democratie getypeerd. Een voorbeeld van een dergelijke coalitie geven Smit en van Gunsteren (1997). Zij analyseren het overheidsbeleid betreffende de milieuoverlast in de omgeving van Schiphol. Dit beleid zou een sterk hiërarchisch/moralistische cultuur hebben die tot misverstanden en onnodige kosten leidt omdat de perspectieven van de individualist en de fatalist genegeerd zijn.¹¹ Een derde combinatie is die tussen moralisten en individualisten die *American exceptionalism of American individualism* wordt genoemd, een combinatie die voortkomt uit de afkeer van autoriteit die bij beide groepen leeft.

10 Op dit punt is er kritiek op de culturele theorie. De reductie tot vier (of vijf) cultuurtypen zou haaks staan op het pleidooi voor het respecteren van pluriformiteit (Oversloot 1998).

11 Dit leidt tot merkwaardige beleidsconstructies. Allereerst wordt milieuhinder rond Schiphol gereduceerd tot geluidshinder. Het beleid is echter niet gericht op de door mensen ervaren geluidshinder, maar op een bepaald geluidsbelastingsniveau zoals een machine die registreert. Vervolgens is het aantal woningen binnen de 35 Ke (kosten-eenheden) het ijkpunt geworden voor de doelstelling 'milieuverbetering'. Er mogen daarom geen woningen meer gebouwd worden binnen die zone, de bestaande woningen worden echter niet afgebroken. Iemand kan nu wel nieuw komen wonen in een bestaand huis, maar een nieuwbouwhuis betrekken mag niet. Ook niet als de persoon in kwestie de geluidshinder voor lief zou willen nemen (Smit en Van Gunsteren 1997: 62-73).

Culturele interactie wordt hier beschreven als het proces waarbij beleidsculturen met elkaar in contact worden gebracht. Zo leidt culturele interactie tot wederzijdse correctie en aanvulling, zwakke kanten aan het beleid worden ontdekt en sterke kanten verbeterd. In het verlengde hiervan ligt de vraag hoe actoren in de praktijk tot overeenstemming kunnen komen over beleid. De ideeën hierover uit de culturele theorie sluiten aan op de reeds eerder aangehaalde adviezen voor een open planningsbenadering en modellen van coproductie en overleg (zie paragraaf 1.3.5). Zoals het WRR-advies (1998) dat stelt dat in een open planproces *stakeholders* de gelegenheid dienen te krijgen samen problemen door te exerceren vanuit verschillende invalshoeken en waardensystemen. Dit sluit aan op normatieve noties over pluralisme in de samenleving (Schwarz & Thompson 1990, Frieling in Hajer & Halsema 1997),¹² op theoretische en empirische noties van bijvoorbeeld Teisman over verrijking van de besluitvorming (1997) en op de aanbevelingen voor het ruimtelijk beleid van de WRR (1998) en de VROM-raad (1998). Rein en Schön (in: Fischer & Forester 1993) spreken in dit verband van *reframing*. Actoren construeren problemen en probleemdefinities aan de hand van frames waarin feiten, waarden, theorieën en belangen zijn geïntegreerd.¹³ *Reframing*, het reflecteren op de *frames* van de betrokken actoren, biedt in hun ogen een oplossing om vanuit metaniveau multiple, conflicterende *frames* te ontdekken.

Culturele interactie veronderstelt communicatie tussen culturen. Smit c.s. (1998) pleiten in dit verband voor modellen van coproductie en overleg, *mediation*, open planprocedures, uitbesteding van maatschappelijke dialoogprocessen en dergelijke, die de openheid kunnen bevorderen. Kenmerkend is dat de actoren elkaars visies ter discussie kunnen stellen. Aanhangers van de ene beleidscultuur kunnen aanhangers van de andere waarschuwen mits beide groepen intensief en diepgaand met elkaar communiceren (Hendriks 1996: 77). Hendriks benadrukt daarbij het belang van cultureel leren (idem: 79). Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen *single-loop* en *double-loop learning*. Bij *single-loop learning* gaat het om functioneel leren. Hier beperkt het leren zich tot het doelmatig en doeltreffend uitvoeren van corrigerende maatregelen in het licht van een gegeven normstelling. Bij *double-loop learning* worden ook de normen die aan de voor de hand liggende interventies en geijkte instrumenten ten grondslag liggen in het leerproces betrokken. Hier gaat het om substantieel leren. Er wordt eerst kritisch naar de heersende normstelling gekeken voordat men vanuit deze normstelling verder redeneert. Dit substantieel leren vereist volgens Hendriks meer culturele lenigheid dan het functionele leren.¹⁴ Het belang van leervermogen

12 Frieling analyseert het ontstaan van de multiculturele samenleving in Nederland en stelt daarbij dat de moderne multiculturele samenleving niet per definitie pluralistisch is. In de multiculturele samenleving leven diverse groepen mensen met verschillende culturen naast elkaar, de verschillen worden passief erkend en tot op zekere hoogte gedoogd. In feite wordt er in Nederland uitgegaan van een langzame incorporatie van de afwijkende culturen in de dominante cultuur. In een pluralistische samenleving daarentegen worden de verschillende culturen actief gebruikt als middel tot individuele en collectieve verrijking. De verschillen worden juist gewaardeerd. Een dominante cultuur ontbreekt daarbij of deze denkt voordeel te hebben bij culturele vernieuwing. In een multiculturele samenleving worden culturele minderheden gedoogd, in een pluralistische samenleving worden ze gekoesterd (Frieling in: Hajer & Halsema 1997: 134-135).

13 "... framing is way of selecting, organizing, interpreting, and making sense of a complex reality to provide guideposts for knowing, analyzing, persuading, and acting. A frame is a perspective from which an amorphous, ill-defined, problematic situation can be made sense of and acted on" (Rein & Schön in: Fischer & Forester 1993: 146).

14 Een relatie met het communicatie-theoretisch perspectief van Habermas ligt hier voor de hand. Hendriks constateert echter dat het pluralisme van Habermas een sterk egalitaire inslag heeft, en als dusdanig een sterke culturele vertekening heeft. "In de ideale gesprekssituatie van Habermas krijgen egalitaire waarden alle aandacht, maar dit zal (en moet) ten koste gaan van individualistische en hiërarchische waarden. Met behulp van de cultuurtheorie kan men inzien dat zulke blinde vlekken niet zonder risico's zijn" (Hendriks 1996: 84).

bij het ontwerpen van beleid wordt ook verwoord door In 't Veld c.s. (1996: 89), Bekkers (1996: 84) en Kalders (1999: 270).

Volgens Grin en Van de Graaf (1994) kunnen actoren samen handelen vanuit verschillende belangen en ongelijksoortige rationaliteiten, mits zij maar vanuit hun eigen rationaliteit betekenis kunnen geven aan een beleidsobject. Deze betekenisgevingen hoeven niet met elkaar overeen te komen, 'congruentie' is voldoende.¹⁵ Lukassen stelt in dat verband dat eenheid in beleid een ideale situatie is waarbij actoren handelen vanuit een gedeeld werkelijkheidsbeeld. Maar dit komt niet vaak voor dus blijkt in de praktijk de ontwikkeling van betekenisvol beleid de oplossing te zijn voor het eenheidsvraagstuk. "De mate waarin eenheid in beleid tot stand komt is afhankelijk van de mate waarin actoren gedurende het besluitvormingsproces, vanuit hun ambities, aan de voorliggende beleidsbeslissing een zinvolle betekenis kunnen geven" (Lukassen 1999: 205). Bekkers c.s. omschrijven effectiviteit van beleid op een vergelijkbare wijze: "Er is sprake van een effectief beleid wanneer de relevante stakeholders in een netwerk het betreffende beleid als zijnde effectief definiëren (...) Op deze manier wordt recht gedaan aan het feit dat het effectiviteitsvraagstuk bij complexe problemen multi-interpretabel is" (1996: 35). Culturele interactie hoeft dus niet te leiden tot een gedeelde betekenisgeving, samen handelen van actoren komt tot stand als zij vanuit hun eigen culturele oriëntatie betekenis kunnen geven aan beleid.

Culturele interactie veronderstelt niet dat de overheid zich zou moeten omvormen "tot een opportunistische surfer op de golven van diverse culturen" (Smit & van Gunsteren 1997: 72). De overheid heeft volgens de genoemde auteurs immers vaak primair een hiërarchische taak. Wat dient die overheid wel te doen?

- 1 "De overheid moet het eigen culturele perspectief niet verabsoluteren, maar het legitieme bestaan van andere visies erkennen.
- 2 Bij het communiceren met anderen dient rekening te worden gehouden met de betekenis die de hiërarchische overheidsboodschap in een andere culturele setting heeft, c.q. krijgt toebedeeld.
- 3 De overheid kan - soms - leren van die andere culturen. Elke cultuur heeft zijn blinde vlekken, zwaktes en sterktes: zo zijn individualisten goed in *trial & error* leren, egalitair in het onderkennen van niet evidente gevaren" (Smit & van Gunsteren 1997: 72).

Met behulp van de culturele theorie kan de heersende cultuur in de collectieve keuzewereld beschreven worden. Daarbij kunnen zowel de mengverhouding van de culturen, dat wil zeggen de culturele pluriformiteit van de beleidsgemeenschap, als de wisselwerking tussen de culturen in ogenschouw worden genomen (Hendriks 1996: 84-85). De culturele theorie geeft daarnaast ook houvast bij het ontwerpen van beleid. Vooral bij complexe besluitvormingsprocessen lijkt het ontwerp-principe 'culturele interactie' houvast te bieden bij het ontwikkelen van beleid. De reductie van plurale waarden tot de vier onderscheiden ideaaltypen kan wellicht als te beperkend overkomen, maar garandeert in ieder geval dat de belangrijkste culturele oriëntaties vertegenwoordigd zijn. Toetsing van beleid aan deze vier ideaaltypen voorkomt uitsluiting van een culturele oriëntatie en vergroot de kans op verrijking van het beleid (zie paragraaf 2.3.6). In het eerste hoofdstuk is erop gewezen dat het respecteren van uiteenlopende normen en waarden aangaande het ruimtegebruik een belangrijk criterium is voor

¹⁵ "Congruente betekenissen (...) zijn betekenissen die kunnen worden vertaald in eigenschappen van het object die het een zinnige betekenis geven in de ogen van de betrokken actoren. Met andere woorden: actoren die handelen vanuit ongelijksoortige rationaliteiten kunnen een gemeenschappelijk gewenst object nastreven – zolang het voor hen maar zinvol is – en er tegelijkertijd verschillende zaken of belangen mee dienen" (Lukassen 1999: 69).

een effectief en legitiem ruimtelijk beleid, culturele interactie kan beschouwd worden als een operationalisering van dit criterium.

2.3.6 Criteria voor de beoordeling van ruimtelijk beleid

Ten behoeve van dit onderzoek worden hier uit de culturele theorie criteria afgeleid aan de hand waarvan ruimtelijk beleid kan worden beoordeeld. In het voorafgaande is daar reeds het een en ander over gezegd. De criteria worden hier op een rij gezet en waar nodig op basis van relevante literatuur aangevuld of geoperationaliseerd.

Het respecteren van uiteenlopende normen en waarden aangaande het ruimtegebruik krijgt in de culturele theorie het label *culturele interactie*. Door uiteenlopende culturen met elkaar in contact te brengen ontstaat een proces van cultureel leren. Idealiter dienen daartoe volgens de culturele theorie in de besluitvorming argumenten uit alle vier de onderscheiden cultuurtypen te worden ingebracht. Aangezien de fatalistische cultuur zich slecht laat representeren, zal in de praktijk vaak genoeg moeten worden genomen met de drie actieve culturen: individualisme, hiërarchisme en moralisme. Culturele interactie kan dus gemeten worden aan de vraag of argumenten die te herleiden zijn tot deze verschillende culturen worden meegenomen in de besluitvorming.

Dit criterium van culturele interactie in het besluitvorming sluit aan op de pleidooien van auteurs over variëteit in de besluitvorming die reeds in paragraaf 1.3.5 zijn genoemd. In dit opzicht kan ook verwezen worden naar het pleidooi van de WRR: "Wanneer ruimtelijk beleid zou worden uitgewerkt volgens de principes van een democratische *stakeholderplanning* en 'integreerend ontwerpen', zou een bijdrage worden geleverd aan het versterken van de pluralistische democratische orde: gebaseerd op vroegtijdige politieke doelformulering wordt de ruimte voor constructieve inbreng van de samenleving bij de beleidsontwikkeling vergroot" (1998: 139, cursivering overgenomen). Het is dus niet alleen van belang dat argumenten uit de verschillende culturen worden meegenomen in de besluitvorming, het gaat ook om de manier waarop dat gebeurt. Vandaar dat auteurs benadrukken dat open planprocedures of coproductie van beleid belangrijk is. De overheid dient problemen met partijen samen door te exerceren vanuit verschillende invalshoeken en waardensystemen (Smit c.s. 1998: 81, Bekkers c.s. 1996: 35, WRR 1998: 165). Dit betekent dat een tweede criterium betrekking heeft op de openheid van het besluitvormingsproces. Krijgen alle betrokken *stakeholders* de mogelijkheid om te participeren in de besluitvorming? Een belangrijke aanvullende voorwaarde die verschillende auteurs noemen in dit verband is 'voortgang in de beleidscyclus' (Kalders 1999) of 'doorgaande interactie' (Teisman 1993). Voorkomen moet worden dat er in de besluitvorming blokkades worden opgeworpen, dat er stagnatie optreedt, waardoor een doorgaande interactie onmogelijk wordt. Dit betekent dat ook voorkomen dient te worden dat actoren van de (verdere) besluitvorming worden uitgesloten. Want: "Het postuleren van besluiten kan leiden tot vroegtijdige fixatie, waardoor vervlechting van belangen wordt bemoeilijkt" (Teisman 1997: 9). Deze voorwaarde sluit nauw aan op het begrip flexibiliteit dat in de planologie wordt gebruikt om aan te geven dat er ruimte moet blijven om in te spelen op veranderende omstandigheden. Niet alleen dient voorkomen te worden dat bepaalde actoren uitgesloten worden van participatie in de besluitvorming, ook moet het steeds mogelijk zijn om nieuwe *stakeholders* toe te laten tot die besluitvorming. Dit betekent dat de toegang tot het besluitvormingsproces en de voortgang in de beleidscyclus de operationalisatie vormen van het tweede criterium de 'openheid van het besluitvormingsproces'.

Door deze auteurs wordt verondersteld dat het genereren van variatie in de besluitvor-

ming leidt tot het verbeteren van de kwaliteit van het eindproduct. Teisman gebruikt in dit opzicht de criteria verrijking en innovatie (1997). In een sociaal-constructivistisch perspectief is het problematisch om eenduidig vast te stellen wat als een innovatie of als verrijking kan worden gekenmerkt. Actoren zullen op basis van hun eigen normen en waarden, vanuit hun verschillende referentiekaders, uiteenlopend oordelen over het resultaat van de besluitvorming. Dit betekent dat er gekeken moet worden naar een intersubjectief oordeel. Het oordeel over het product is daarom gelegen in de tevredenheid van de betrokken actoren. Volgens Teisman is er sprake van verrijking als: "er aan een voorliggend voorstel elementen worden toegevoegd die het voorliggende voorstel voor meer actoren aantrekkelijk maakt in het licht van de eigen preferenties of belangen" (1997: 19). Dit betekent dat na afloop van een proces een groter aantal actoren tevreden is gesteld dan bij de aanvang ervan. Verrijking vindt plaats zodra partijen de slag maken naar een dynamische invulling van kwaliteit, waarbij partijen niet meer redeneren vanuit 'ben ik hier voor of tegen?', maar vanuit 'wat zou er aan het voorstel moeten veranderen om er steun aan te kunnen verlenen?' (Teisman 1997: 49).

Samengevat zijn er in deze paragraaf drie criteria geïnventariseerd die in dit onderzoek gebruikt zullen worden voor de beoordeling van ruimtelijk beleid. In kader 2.10 worden ze weergegeven met de operationalisaties ervan.

Kader 2.10: Criteria voor de beoordeling van ruimtelijk beleid

Criterium	
Culturele interactie	<ul style="list-style-type: none"> • Argumenten uit verschillende culturen meegenomen in besluitvorming?
Openheid besluitvormingsproces	<ul style="list-style-type: none"> • Toegang <i>stakeholders</i> tot besluitvorming • Voortgang in de beleidscyclus
Verrijking	<ul style="list-style-type: none"> • Tevredenheid betrokken actoren

2.4 Discoursanalyse

2.4.1 Inleiding

In de voorgaande paragrafen is de theoretische invalshoek voor dit onderzoek uitgewerkt. Daarbij is aangegeven dat discoursen een belangrijke plaats innemen in dit onderzoek. In de wetenschappelijke wereld wordt de laatste jaren veel aandacht besteed aan discoursen en discoursanalyses. Want "what if our language does not simply mirror or picture the world but instead profoundly shapes our view of it in the first place?" (Fischer & Forester 1993: 1). Er komt meer inzicht in de wijze waarop taal invloed heeft op onze constructie van de wereld om ons heen. Door middel van taal beschrijven wij onze problemen, interpreteren wij vermeende causale relaties en geven wij betekenis aan de wereld. Met andere woorden: of wij iets als een probleem definiëren hangt af van de specifieke constructie die tot stand komt op basis van onze observaties en hoe wij die verwoorden. Er kunnen zo verschillende interpretaties van de realiteit naast elkaar bestaan.

De keuze om de 'verhalen' rondom het concept 'ruimte als voorraad' te analyseren door middel van een discoursanalyse ligt voor de hand gezien de mogelijkheid die een dergelijke benadering biedt om meerdere elkaar kruisende en overlappende praktijken in beeld te brengen en aan te geven hoe deze in wisselende configuraties kunnen worden 'ingeschreven' (Kuypers 1996: 28). Een discoursanalyse gaat uit van veelvuldigheid of wat Kuypers 'polyperspectivisme' noemt en doet recht aan de verwarrende kluwen van "opvattingen en ideeën die uit uiteenlopende, vaak tegenstrijdige contexten afkomstig zijn en die bovendien op divergerende, elkaar meestal uitsluitende paradigma's berusten" (1996: 8). Bovendien dringt in toenemende mate het besef door dat beleid wordt gevormd door argumenten of discoursen, gebaseerd op kennisclaims die zowel rationeel als irrationeel, redelijk of onredelijk kunnen zijn (Richardson 1996: 279-280). Een discoursanalyse is tot slot een voor dit onderzoek belangrijk instrument om zicht te krijgen op de waarden en normen van actoren. Deze waarden en normen kunnen worden geduid aan de hand van de zojuist beschreven typologie van de culturele theorie.

In deze paragraaf wordt het discours-begrip nader gedefinieerd aan de hand van een analyse van recente theorievorming over discoursen in het ruimtelijk en het milieubeleid. Vervolgens wordt nader ingegaan op enkele theoretische noties over discoursanalyse. Aan de hand van aandachtspunten uit de theorie en de vereisten van dit onderzoek wordt tot slot een format ontwikkeld waarmee de discoursen rondom het concept 'ruimte als voorraad' kunnen worden beschreven.

2.4.2 Discoursen gedefinieerd

In het eerste hoofdstuk is reeds een definitie van een discours gegeven: *Discoursen zijn kaders van betekenisgeving, bestaande uit kernbegrippen en metaforen, aan de hand waarvan actoren fysieke en sociale fenomenen construeren en interpreteren*. Deze definitie wordt hier toegelicht en nader geconcretiseerd. Daartoe wordt allereerst kort ingegaan op de achtergrond van het gebruik van discourstheorieën in de sociale wetenschappen. Vervolgens worden verscheidene discoursdefinities geïnventariseerd die medio jaren negentig in de milieu- en ruimtelijke wetenschappen worden gehanteerd. Daarbij ligt het accent op definities die bruikbaar zijn voor de praktijk van de ruimtelijke ordening. Aldus worden de bouwstenen verzameld die gebruikt worden voor een op dit onderzoek toegesneden discoursdefinitie.

In wetenschappelijke literatuur over discoursen en discoursanalyse hanteren auteurs uitgebreide en uiteenlopende definities van het begrip discours, afhankelijk van hun wetenschapsfilosofische positie en onderzoeksdoelstelling. De definitie van een taalwetenschapper in de Angelsaksische traditie of een taalkundig filosoof of historisch analist in de traditie van Foucault lopen bijvoorbeeld nogal uiteen. Waar de een stelt dat elke vorm van geschreven of gesproken tekst een discours is, refereren anderen aan een veel breder, geïnstitutionaliseerd, sociaal systeem van historisch gegroeide orde en machtsverhoudingen (Te Molder 1995: 15-16). In de sociale wetenschappen wordt over het algemeen met een discours bedoeld op de tweede omschrijving. Maar ook binnen deze omschrijving is er een brede waaier aan discoursdefinities en -theorieën. Volgens Richardson zijn de pogingen om discours-theorieën te ontwikkelen die kunnen worden toegepast op besluitvorming in twee categorieën te verdelen: een met een accent op communicatieve actie in navolging van Habermas, en een andere op sociale praktijken op basis van het werk van Foucault. Bij de aanhangers van Habermas wordt uitgegaan van een geïdealiseerd consensus-gericht dis-

cours van kritische rationaliteit. De aanhangers van Foucault zijn meer pragmatisch en betrokken bij een *struggle against power* (Richardson 1996: 280-281). Foucault heeft veel aandacht besteed aan de relatie tussen discoursen en macht en aan de institutionalisering van discoursen. Dit onderzoek sluit aan op wat Richardson de eerste categorie noemt, waarbij een nadruk ligt op communicatieve actie. Machts- en institutionaliseringsvraagstukken zijn niet zozeer aan de orde.

In recent milieu- en ruimtelijk onderzoek wordt veel verwezen naar de definities van Dryzek (1997) en Hajer (1995). Dryzek geeft een bondige definitie van een discours: "a shared way of apprehending the world" (1997: 8). Dryzek ziet een discours als een gemeenschappelijk interpretatiekader dat sterk wordt bepaald door een gedeeld wereldbeeld. Elk wereldbeeld hangt samen met een specifiek waarden- en normen-systeem. Daarom is de wijze waarop iemand de wereld beziet vanuit een bepaald discours niet altijd gemakkelijk te begrijpen voor een 'aanhanger' van een ander discours. Dryzek laat in zijn definitie het talige karakter van een discours niet tot uitdrukking komen. Hajer heeft hier meer aandacht voor, zoals blijkt uit zijn discoursdefinitie: "a specific ensemble of ideas, concepts and categories that are produced, reproduced and transformed in a particular set of practices, and through which meaning is given to physical and social realities" (1995: 44). Een discours hoeft volgens hem niet per definitie coherent te zijn, zoals bij Foucault, en discoursen kunnen ook in meer of mindere mate gelieerd zijn. Hajer meent dat een discours ook tot uitdrukking komt in bepaalde praktijken. Dit veronderstelt ook een zekere mate van institutionalisering van het discours omdat deze praktijken, zeker in de ruimtelijke ordening, over het algemeen pas tot uitdrukking komen via uitgekristalliseerde waarden, normen en regels in organisaties en hun handelen. Hidding en Wisserhof geven een specifiek op de ruimtelijke ordening gerichte definitie van een discours. Zij benadrukken de gelaagdheid in een ruimtelijke orderingsdiscours: "Het kenmerkt zich door bepaalde theoretische invalshoeken op de empirische werkelijkheid (de laag van analytische inzichten), enkele verwante planconcepten (de laag van orderingsprincipes) en een besturingsfilosofie (de laag van sturingsprincipes)" (Hidding & Wisserhof 1999: 2).¹⁶ Deze analytische inzichten en orderingsprincipes zijn in paragraaf 1.4 omschreven als het afwegingskader van de ruimtelijke ordening.

Bovenstaande verkenning geeft enkele bruikbare bouwstenen voor een op dit onderzoek toegespitste discoursdefinitie. Deze definitie dient echter ook te voldoen aan bepaalde vereisten van het onderzoek. Belangrijk voor dit onderzoek is de constatering dat er in of rondom een bepaald beleidsveld meerdere discoursen figureren aan de hand waarvan actoren betekenis geven aan hun omgeving en aan de problemen die zij daarin percipiëren. Ook van belang is het idee dat het discours kleur geeft aan de oplossingsrichting die acceptabel wordt geacht. In dit onderzoek wordt daarom gekozen voor een discoursdefinitie waarin het accent ligt op taal en taalelementen omdat daarmee de relaties tussen fysieke en sociale verschijnselen worden beschreven en betekenis wordt gegeven aan de wereld. Voor dit onderzoek zijn ook discoursen interessant die (nog) niet breed gedragen worden door de (plannings)gemeenschap. Een dergelijk discours, Hidding c.s. (1998) gebruiken de term proto-discours, kan namelijk interessante en nieuwe ideeën leveren voor toekomstig ruimtelijk beleid. Deze auteurs wijzen er verder op dat discoursen sociale constructies zijn die ontstaan door interactie van onderzoekers, planners, ontwerpers, beleidsmakers, politici en belangengroepen (Hidding & Wisserhof 1999: 2). Volgens deze auteurs ligt een discours

¹⁶ Hidding en Wisserhof (1999) zien discoursen als lijnen in een debat en menen dat de verschillende stad-land discoursen op een zinvolle wijze op elkaar betrokken moeten worden om recht te doen aan het facetkarakter van de ruimtelijke planning.

institutioneel ingebed in overheidsorganisaties, maatschappelijke organisaties en hun organen (idem). Zoals net beschreven kan echter ook een slechts beperkt geïnstitutionaliseerd discours betekenis hebben. Een dergelijk discours kan bijvoorbeeld als proto-discours een voorloper zijn van een nieuw gedachtengoed of een tegenhanger of complementair vertoog zijn bij een dominant discours.

De genoemde overwegingen leiden tot de volgende op dit onderzoek gerichte definitie: *Een discours is een min of meer samenhangend referentiekader, bestaande uit kernbegrippen en metaforen, aan de hand waarvan actoren fysieke en sociale fenomenen aangaande de ruimtelijke ordening construeren en interpreteren. Het betreft zowel gemeenschappelijk gedeelde ideeën over ruimtelijke inrichting (het afwegingskader) en institutionele organisatie (de afwegingsstructuur), als veronderstellingen over de gewenste samenhang daartussen (sturingsprincipes).*

Een discours wordt gekenmerkt door een zekere tijd-ruimtelijke uitgestrektheid, waarmee bedoeld wordt dat het een doorlopende dialoog betreft die op meerdere locaties volgtijdelijk of zelfs gelijktijdig gevoerd wordt en waarbij sprake is van een geleidelijke ontwikkeling in standpunten en inzichten door de tijd heen. Een discours is opgebouwd uit kernbegrippen of concepten, waar belangrijke basiseenheden en basiswaarden mee worden aangegeven, en metaforen waarmee constructies van verschijnselen gesymboliseerd worden. Categorieën uitspraken kunnen ook gegroepeerd worden tot een bepaald discours zonder dat de auteurs ervan expliciet het betreffende discours aanhangen. Binnen een discours bestaat zowel overeenkomst als verschil aangaande de betekenisgeving aan de geobserveerde fysieke en sociale fenomenen.

Een discours is overigens noch een planningsdoctrine noch een paradigma, al liggen deze begrippen dicht bij elkaar. Een doctrine¹⁷ is omvattender en robuuster dan een discours, want een discours kan van recente datum zijn en wellicht van voorbijgaande aard (Van der Valk & Faludi 1998). Een discours is ook geen paradigma. Een paradigma is een wetenschapsbenadering, een discours is dat niet.¹⁸

2.4.3 Een format voor discoursanalyse

Er is de laatste jaren veel belangstelling voor een discoursanalytische benadering in de ruimtelijke wetenschap en praktijk. Van der Valk en Faludi (1998) verklaren dit door te stellen dat discoursanalyse een waardevol instrument is voor planningmethodologen omdat een dergelijke analyse verbanden legt tussen denkkaders enerzijds en de dagelijkse besluitvorming en het maatschappelijk handelen anderzijds. Zij plaatsen discoursanalyse binnen de groeiende belangstelling in de internationale beleidswetenschappelijke literatuur voor communicatievraagstukken, voor talig handelen, voor sociale leerprocessen en voor netwerken. Ook in wetenschappelijke analyses van het milieubeleid wordt discoursanalyse gebruikt om wegwijs te worden in de veelheid aan opinies over het milieu, strijdige interpretaties van causale relaties en andere incongruenties die vaak herleid kunnen worden tot verschillen in normen

¹⁷ Een planningsdoctrine wordt wel gezien als een geheel van samenhangende en duurzame denkbbeelden over de ruimtelijke structuur van een gebied, over de ruimtelijke ontwikkeling en over de aanpak die een en ander in gewenste banen kan leiden. Een doctrine heeft in de planologie twee dimensies. Er is een ruimtelijke dimensie, een inrichtingsprincipe, en een organisatorische en procedurele dimensie, een complex van planningsprincipes (Faludi & van der Valk 1994).

¹⁸ Een paradigma wordt wel omschreven als een samenhangend complex van theoretische noties over de wijze waarop een deel van de werkelijkheid in elkaar steekt, over de wijze waarop deze verschijnselen bestudeerd moeten worden en over de richting waarin oplossingen moeten worden gezocht als remedie tegen ongewenste ontwikkelingen (Van der Valk & Musterd 1998: 11).

en waarden (zie: Van Tatenhove 1993, Hajer 1995, Dryzek 1997, Dicke forthcoming).

Discoursanalyse wordt steeds vaker gebruikt als een methodologisch instrument om orde aan te brengen in de diversiteit aan normen en waarden (Frouws 1998). De tendens is discoursanalyse op een a-theoretische wijze te gebruiken (Richardson 1996: 281).

Discoursanalyse wordt namelijk, in tegenstelling tot discourstheorieën, vaak gepresenteerd als een collectie van methoden van tekstuele analyse, niet noodzakelijkerwijze ingebed in een theoretisch debat. Volgens Richardson worden technieken van discoursanalyse toegepast door onderzoekers in velerlei disciplines die een alternatief zoeken voor rationalistische methodologieën en die geïnteresseerd zijn in tekstuele betekenisgeving. Ook in dit onderzoek wordt een discoursanalyse toegepast in een 'instrumentele' zin, zonder een expliciete inbedding te zoeken in de discours theoretische discussies. In dit hoofdstuk is immers reeds gekozen voor het kader van de culturele theorie (Thompson, Ellis & Wildavsky 1990).

In de wetenschappelijke literatuur wordt geen eenduidig recept gegeven voor discoursanalyse. Want zoals Hajer (1995: 43) stelt: "discourse analysis has come to mean many different things in as many different places". Een mogelijke verklaring hiervoor kan liggen in het gegeven dat er ook ten aanzien van een methodiek van discoursanalyse verschillende inzichten c.q. discussies bestaan, inzichten die worden bepaald door het discours waartoe de wetenschapper zich heeft bekend.¹⁹ Ook Dryzek stelt: "Sociolinguists have not generated any universally applicable set of questions with which to scrutinize a discourse. The questions one asks depend upon the purpose of the inquiry" (1988: 710). Voor dit onderzoek is aansluiting gezocht bij de methodologie die Hajer (1995) en Dryzek (1997) toepassen bij hun analyses van milieudiscoursen.²⁰ Hajer onderzoekt de discours-coalities²¹ van actoren betrokken bij het debat over zure regen in twee landen. Bij de beschrijving van zijn methode van analyse onderscheidt Hajer vier stappen. In de eerste stap is op basis van een analyse van artikelen uit een viertal bladen en dagbladen over zure regen een gedetailleerde contextuele geschiedenis beschreven. Vervolgens is een analyse gemaakt van alle relevante beleidsdocumenten over en rondom het onderwerp zure regen. In de derde stap zijn parlementaire debatten en uitspraken op symposia en conferenties, en de verschillende reacties daarop uit de media, onderzocht. Aan de hand hiervan beschrijft Hajer de argumentatieve interactie tussen actoren. In de vierde stap is een serie van interviews gehouden met de actoren die uit de eerdere stappen naar voren kwamen als sleutelactoren. Aan de hand van deze vier stappen heeft Hajer een beeld verkregen van de verschillende aspecten van de discours-coalities die hij wilde onderzoeken.

Het onderzoek van Hajer is gericht op discours-coalities van actoren. De focus van dit

19 Een voorbeeld van een toepassing van een specifieke discours-analytische methodologie is het onderzoek van Van Eeten (1998) die de Q-methodologie toepast bij een analyse van het TNLI-debat. Een Q-methodologische analyse bestaat uit vijf stappen: in de eerste stap worden uitspraken verzameld die representatief zijn voor een debat. Vervolgens wordt een *Q-sample* gemaakt (stap 2), een selectie van uitspraken die worden voorgelegd aan respondenten met de vraag deze te sorteren in de vorm van een quasi-normaal verdeling (stap 3). Dit levert per respondent een *Q-sort* op, een weergave van hoe de respondent tegen de kwestie aankijkt. In de vierde stap worden de verzamelde *Q-sorts* geanalyseerd met statistische technieken waarmee gezocht wordt naar patronen die de respondenten gebruiken bij het ordenen van de uitspraken. Deze patronen worden uitgedrukt in een aantal factoren. In stap 5 worden deze factoren geïnterpreteerd en gereconstrueerd in de vorm van argumentaties (Van Eeten 1998: 211-232).

20 Hajer (1995: 44) legt discoursen uiteen in ideeën, concepten en categorieën. Dryzek (1997: 18) legt discoursen uiteen in vier elementen: basale eenheden die worden herkend of geconstrueerd, aannames over natuurlijke relaties, actoren en hun motieven en tot slot sleutelmetaforen en ander retorische instrumenten.

21 "Discourse coalitions are defined as the ensemble of (1) a set of story-lines; (2) the actors who utter these story-lines; and (3) the practices in which this discursive activity is based" (Hajer 1995: 65).

onderzoek ligt op de discoursen zelf. Het gaat daarbij niet zozeer om de argumentatieve interacties en institutionele verhoudingen tussen actoren, maar om de wijze waarop in discoursen het concept 'ruimte als voorraad' wordt gebruikt, uitgewerkt en ontwikkeld om een brug te slaan tussen verschillende probleempercepties en oplossingsrichtingen. Ook is het in dit onderzoek belangrijk om te onderzoeken vanuit welke motieven actoren het concept gebruiken. De discoursanalyse wordt daarom met name gericht op het verhaal waarin het concept 'ruimte als voorraad' is ingebed. Methodologisch betekent dit dat die verhalen gereconstrueerd dienen te worden en vervolgens ten behoeve van de analyse dienen te worden uiteengelegd in de verschillende elementen die voor dit onderzoek van belang zijn. Ten behoeve van de reconstructie en analyse van de discoursen wordt de methodiek van Hajer in iets gewijzigde vorm toegepast. De verhalen uit de discoursen worden gereconstrueerd aan de hand van literatuur. Het gaat daarbij vooral om artikelen en beleidsmatige en wetenschappelijke rapporten. Uit deze teksten wordt duidelijk welke sleutelactoren bij de discoursen behoren. Dit zijn de actoren die veel publiceren en die ook veel worden geciteerd. De gereconstrueerde verhalen en de analyse daarvan worden voorgelegd aan de sleutelactoren. Op basis van hun commentaar worden de discoursen vervolgens verder uitgewerkt.

Bij het beschrijven en uiteenleggen van de discoursen gaat het erom dat het onderzoeksmateriaal geschikt wordt gemaakt voor gebruik in het verdere onderzoek. Hiertoe dient een format te worden opgesteld aan de hand waarvan de discoursen beschreven en geanalyseerd kunnen worden. Voor het inventariseren van de elementen van dat format is enerzijds aansluiting gezocht bij de elementen die Hajer (1995) en Dryzek (1997) onderscheiden in hun discoursanalyses, anderzijds is bezien welke elementen nodig zijn voor de beoordeling van de vier casestudy's. De discoursen worden uiteengelegd en beschreven aan de hand van de volgende elementen, die hieronder nog worden toegelicht:

- 1 weergave van de inhoud van het verhaal (set van *story-lines*), met een toelichting daarop en een beschrijving van de belangrijkste concepten en metaforen;
- 2 motieven van de representanten met achterliggende waarden en normen;
- 3 probleemperceptie: object en schaalniveau (analytische inzichten);
- 4 passend geachte oplossingsrichtingen (ordeningsprincipes) met de bijbehorende implicaties voor sturing (sturingsprincipes), waarbij gelet wordt op gebruik en toepassing van deze elementen in de verschillende fasen van het beleidsproces;
- 5 de vertellers of representanten met eventuele institutionele inbedding.

De discoursbeschrijvingen beginnen in hoofdstuk 3 met een korte weergave van de inhoud van het verhaal. Dit verhaal is in de woorden van Hajer te zien als een of meer *story-lines*. "A story-line is a generative sort of narrative that allows actors to draw upon various discursive categories to give meaning to specific physical or social phenomena" (1995: 56). In het verhaal wordt aan de hand van verschillende concepten en metaforen betekenis gegeven aan sociale en fysieke fenomenen. Ook Van der Valk en Faludi stellen dat metaforen in de ruimtelijke ordening, als het 'Groene Hart', 'stadsgewest' of 'gebundelde deconcentratie', een goed aanknopingspunt bieden voor de reconstructie van discoursen (1998: 19-20). Metaforen zijn in een taal belangrijke dragers van betekenissen. Van der Valk en Faludi verwijzen naar de rol van 'vage' containerbegrippen bij het betekenis geven aan veranderende opvattingen en maatschappelijke ontwikkelingen. Een complex van dergelijke begrippen werkt als een denkraam of *framing device* binnen een discours. In paragraaf 1.3.2 is reeds Zonneveld geciteerd die wijst op het belang van het metaforisch gehalte van ruimtelijke planconcepten (1991). In het volgende hoofdstuk zal daarom bij de beschrijving van de ver-

halen aandacht worden besteed aan de gebruikte concepten en metaforen in de discoursen.

Het referentiekader aan de hand waarvan actoren fysieke en sociale fenomenen construeren en interpreteren is gebaseerd op een set van waarden en normen. Deze waarden en normen zijn te achterhalen aan de hand van de motieven die actoren noemen (Van Tatenhove 1993, Dryzek 1997). Dit is het tweede element van het format. Hierbij wordt gebruik gemaakt van het in paragraaf 2.1.2 beschreven analysekader uit de culturele theorie.

Zoals al gezegd is ook de vraagstelling van dit onderzoek van invloed op het opstellen van het format. Belangrijk is dat in het onderzoek wordt gezocht naar de consequenties van de verschillende discoursen voor het afwegingskader en de afwegingsstructuur van de ruimtelijke ordening. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de bruikbaarheid en toepasbaarheid van de ordenings- en sturingsprincipes uit de discoursen voor de verschillende fasen van het beleidsproces. Dit leidt tot het derde element van het opgestelde format. Als wordt gesproken over de toepasbaarheid van de ideeën uit een discours in de verschillende fasen van het beleidsproces of de implicaties voor sturing, dan wordt hierbij het perspectief van de Rijksplanologische Dienst voor ogen gehouden.²²

Tot slot worden de representanten van de discoursen genoemd als belangrijke bronnen van informatie. Door middel van deze representanten kan inzicht worden verkregen in het draagvlak voor een discours en ook in een eventuele institutionele inbedding van een discours. Discoursen zijn in het algemeen niet gelijkwaardig in termen van draagvlak of vertegenwoordiging binnen de (planning)gemeenschap. Dryzek constateert bovendien dat "discourses develop, crystallize, bifurcate, and (perhaps someday) dissolve" (1997: 18). Dit zal ook gebeuren met de in hoofdstuk 3 beschreven discoursen. Discoursen bestaan weliswaar naast elkaar, maar de aanhangers ervan ontmoeten elkaar, praten en argumenteren met elkaar. Naar aanleiding van actualiteiten en onderlinge discussies worden discoursen aangescherpt of juist aan elkaar aangepast waardoor de discoursen naar elkaar toe kunnen groeien. In dit onderzoek hebben de representanten nog een belangrijke rol. Zij zijn gebruikt voor het toetsen van de beschreven discoursen en de daaruit afgeleide criteria. De representanten en hun eventuele institutionele inbedding zijn opgenomen als laatste element van het format.

De beschrijvingen van de discoursen in hoofdstuk 3 zullen plaatsvinden aan de hand van de vijf elementen die hierboven zijn toegelicht. Elke beschrijving wordt bovendien voorzien van een korte inleiding. Tevens worden in hoofdstuk 3 uit de discoursen criteria afgeleid die worden gebruikt voor de beoordelingen in de casestudy's (hoofdstukken 4 tot en met 7).

2.5 Het onderzoeksdesign

2.5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk wordt afgesloten met de methodologische vormgeving van het onderzoek. Het gekozen sociaal-constructivistische wetenschapsperspectief vraagt vanwege het uitgangspunt van een intersubjectieve werkelijkheid om een methodologie die het mogelijk maakt

²² Tevens is in dit opzicht aansluiting gezocht bij de lopende discussies binnen de Rijksplanologische Dienst. In 1998, ten tijde van het formuleren van de vraagstelling voor dit onderzoek, waren dit: de integratie van de beleidsterreinen ruimte en milieu (Nota Milieu & Ruimte), de gewenste rol en positie van de Rijksplanologische Dienst, de integratie van het beleid voor de leefomgeving (Nota Leefomgeving), het onderzoek naar Leefomgevingskapitaal, het gevoel dat Nederland vol is (Holland-Volland), de discussie over ruimtelijke perspectieven voor Nederland in 2030 en tot slot de discussie naar aanleiding van de Nieuwe Kaart van Nederland (Informatie uit gesprek met drs. A. Van Delft, Rijksplanologische Dienst, 22-01-1998).

aandacht te besteden aan processen van betekenisgeving en werkelijkheidsconstructie (De Jong 1999: 39). Volgens Guba moet hiertoe een hermeneutische en dialectische methodologie gevolgd worden. "Individual constructions are elicited and refined hermeneutically, and compared and contrasted dialectically, with the aim of generating one (or a few) construction(s) on which there is substantial consensus" (1990: 27). Het hermeneutische aspect betreft het zo accuraat mogelijk beschrijven van constructies.²³ Het gaat erom dat de onderzoeker door middel van *verstehen* tracht de objecten te bestuderen zoals betrokken actoren die construeren. De onderzoeker doet dit door zich 'in te leven' in de specifieke context van het object door middel van het interpreteren van fenomenen en de sociale gedragingen van die betrokken actoren (Wester 1995). Het dialectische aspect dat Guba noemt bestaat uit het vergelijken en contrasteren van de constructies opdat er consensus ontstaat over één of meerdere daarvan.

De probleemstelling waarin discoursen, met verschillende interpretaties van de consequenties van het concept 'ruimte als voorraad' voor de ruimtelijke ordening, centraal staan is aanleiding om te kiezen voor een kwalitatieve onderzoeksbenadering.²⁴ Kwalitatief onderzoek heeft hier de betekenis van "gedetailleerd, concreet en ongestructureerd in die zin, dat de onderzoeker in de dataververzamelingsfase niet gebruik heeft gemaakt van een expliciet (en vooraf uitgewerkt) waarnemings- en coderingsschema" (Wester 1995: 12-13). Bij kwalitatief onderzoek gaat het om het intensief bestuderen van een, of enkele, sociale verschijnselen door aan een groot aantal variabelen aandacht te besteden. Daarbij worden de ontstaansgeschiedenis, de verdere veranderingen in de tijd en de complexe structuur van een verschijnsel beschreven en verklaard (Swanborn 1996: 13-14). Hiertoe wordt gebruik gemaakt van verschillende wijzen van dataverzameling als documentenanalyse, literatuuronderzoek en interviews. Dit wordt het principe van triangulatie genoemd (Verschuren & Doorewaard 1998). In dit onderzoek wordt een dergelijke werkwijze gevolgd.

2.5.2 De casestudy

Een gebruikelijke strategie bij kwalitatief onderzoek is de casestudy, "een onderzoek waarbij de onderzoeker probeert om een diepgaand inzicht te krijgen in een of enkele tijdruimtelijk begrensde objecten of processen" (Verschuren & Doorewaard 1998: 169). De casestudy als onderzoeksstrategie heeft de voorkeur "when the investigator has little control over events and when the focus is on a contemporary phenomenon within real-life context" (Yin 1994: 1). Kenmerkend voor de casestudy is dat gewerkt wordt met een relatief klein aantal onderzoekseenheden. Er wordt veel meer in de diepte dan in de breedte gewerkt. De diepgang wordt bereikt door te werken met verschillende arbeidsintensieve vormen van datagenerering, zoals interviews met open vragen, (participerende) observatie en inhoudsanalyse van tekstueel materiaal (dit is wat zojuist triangulatie is genoemd). De selectie van de cases geschiedt op grond van strategische overwegingen die voor een belangrijk deel zijn gebaseerd op het conceptueel ontwerp van onderzoek. Bij een casestudy vindt onderzoek plaats op locatie, dat wil zeggen het object wordt in zijn natuurlijke omgeving bestudeerd. Tot slot

²³ In dit verband wordt ook gesproken van een 'dubbele hermeneutiek'. Het object van onderzoek is een reeds geconstrueerde werkelijkheid. De onderzoeker heeft daardoor te maken met een dubbele interpretatie: "De werkelijkheden die wetenschappers trachten weer te geven zijn dus door hen geconstrueerde werkelijkheden van de werkelijkheden van anderen. Zij interpreteren de werkelijkheidsdefinities van anderen via hun eigen interpretatiekaders" (Termeer 1993: 41). Volgens Termeer onderscheiden de sociale wetenschappen zich door deze dubbele hermeneutiek van de natuurwetenschappen.

²⁴ Het onderscheid tussen kwalitatief en kwantitatief onderzoek kan aanleiding geven tot misverstanden, daar kwantiteit niet bestaat zonder kwaliteit. Daarom wordt ook wel onderscheid gemaakt in intensief en extensief onderzoek.

is een belangrijk kenmerk dat de onderzoeker probeert een integraal beeld van het object als geheel te krijgen. Dit uit zich in een voorkeur voor kwalitatieve, niet voorgestructureerde maar open wijzen van dataverzameling (Verschuren & Doorewaard 1998: 169-170).

Belangrijk is ook dat er in een casestudy veel aandacht kan uitgaan naar uiteenlopende percepties, die in dit onderzoek tot uitdrukking komen in de verschillende discoursen en de kritiek daarop. "Veel aandacht wordt besteed aan *sociale interactie* en de *betekenis* die participanten in het bestudeerde systeem aan elkaar en aan elkaars handelingen verlenen; en, voor zover het praktijkgericht onderzoek betreft, op feitelijke en gepercipieerde *knelpunten* en hun *oplossingen*. Een centrale plaats wordt ingenomen door het onderzoeken van de *multiple realities*: de verschillende en soms zelfs tegengestelde visies die betrokkenen in een sociaal systeem hebben op, en de interpretaties die zij geven aan, de gebeurtenissen" (Swanborn 1996: 25, cursivering overgenomen). In dit onderzoek wordt een beperkt aantal casestudy's uitgevoerd. Dit biedt de mogelijkheid om veel aandacht te besteden aan het beschrijven van dilemma's, conflicten en controverses over het gevoerde ruimtelijke beleid. Daarmee wordt het mogelijk om de uiteenlopende argumenten en motivaties van de bij de besluitvorming betrokken actoren te achterhalen. Deze zijn van belang voor de beoordeling van het gevoerde beleid in het licht van de discoursen.

2.5.3 De onderzoeksstrategie

De hier beschreven strategie is niet voorafgaand aan het onderzoek bedacht, ze is pas in de loop van het onderzoek uitgekristalliseerd. De onderzoeksbevindingen, nieuwe inzichten en discussies met promotoren en begeleidingscommissie zijn regelmatig aanleiding geweest om de onderzoeksstrategie aan te passen. De gevolgde strategie kan omschreven worden als een iteratief-parallele aanpak (Verschuren en Doorewaard 1998).

Gedurende het onderzoek is er veel aandacht besteed aan de verschillende discussies die er in de ruimtelijke ordening spelen. Dit ten einde een antwoord te kunnen geven op de vraag van de Rijksplanologische Dienst naar de consequenties van het concept 'Ruimte als voorraad' voor haar beleid. Het positioneren van het onderzoek in die discussies was geen sinecure, daar het te onderzoeken concept 'ruimte als voorraad' met veel van die discussies raakvlakken bleek te hebben. Het heeft tijd gekost om een 'passend' kader te vinden met behulp waarvan al die verhalen en interpretaties konden worden geduid. Pas gedurende het onderzoek groeide het inzicht dat de problematiek waar dit onderzoek om draait dermate complex is dat ordening vanuit één principe niet mogelijk is en ook niet hoeft te worden nagestreefd.²⁵ Als er al een ordening wordt gekozen dient deze bij voorkeur dusdanig flexibel te zijn dat 'afwijkingen' daarin opgenomen kunnen worden. Uiteindelijk is ervoor gekozen de verhalen en discussies over ruimtelijke voorraden en schaarse ruimte te beschouwen als discoursen. Het beschrijven en analyseren van alle argumenten, meningen, ideeën, problemen, oplossingen en dergelijke in de vorm van discoursen bracht structuur in de verhalen rondom

25. Kuypers (1996) neemt aan de hand van filosofische literatuur stelling tegen de neiging om de wereld vanuit één principe te ordenen. Hij haalt in dit verband Michel Serres aan, die stelt dat de werkelijkheid wordt beheerst door het beginsel van veelvuldigheid. Ordening vanuit één principe doet geen recht aan de differentiatie die de wereld haar betekenis geeft. Want de wereld bestaat in de vorm waarin wij haar interpreteren. En naar mate onze interpretaties gevarieerder en verschillender zijn geworden, gaat eenheid steeds meer verloren. Volgens de filosoof Michel de Certeau heeft de 'moderniteit' die gekenmerkt wordt door geloof in de vooruitgang, geleid tot een technestructuur die onvoldoende ruimte biedt voor vormen die daarbuiten vallen. Het willen ordenen naar één principe kan in dit licht gezien worden als een eis van het economische en technische systeem waarmee de aandacht voor het 'andere' onvoldoende ruimte krijgt geboden. Volgens Kuypers zijn er niet alleen filosofische argumenten maar ook empirische bevindingen die aantonen dat homogeniteit van systemen een betrekkelijk verschijnsel is. Alleen de systemen die ruimte maken voor differentiatie overleven, als ze erin slagen het 'andere' in zich op te nemen.

'ruimte als voorraad'. Gedurende het onderzoek heeft er overigens een reductie plaatsgevonden van het aantal discoursen dat is geanalyseerd. Niet alle discussies bleken voldragen genoeg om ze als een discours te kunnen beschouwen, en één discours, te weten 'Ruimte als Forum', bleek bij nader inzien niet rondom het concept 'ruimte als voorraad' te draaien (Smit c.s. 1998), het was juist een reactie daarop.²⁶ Omdat de kritiek op het 'voorraaddenken' vrij divers was, is besloten om deze niet te herleiden tot een of meer specifieke discoursen.

Het interpreteren van de discoursen in het licht van een sociaal-constructivistisch wetenschapsperspectief was een tweede manier om structuur aan te brengen in het onderzoek. Belangrijk aan dit perspectief was dat er niet meer verder gezocht hoefde te worden naar de 'waarheid' of het beste discours. Dit perspectief sluit ook aan op de ideeën van Van Gunsteren en Ruyven (1995) over de ongekende samenleving en hun relativerende opmerkingen over de betekenis van wetenschappelijke kennis voor het beleid. Het beschrijven van verschillende discoursen past bij de ideeën over betekenisgeving en werkelijkheidsconstructie in dit wetenschapsperspectief. Na verloop van tijd is in de culturele theorie een verder uitgewerkt theoretisch kader gevonden waarmee de discoursen getypeerd en geduid konden worden. In paragraaf 2.3.2 is stilgestaan bij de uitspraken van Wildavsky over de analyse-eenheid van de culturele theorie. Volgens Wildavsky is de eenheid van analyse het gesocialiseerde individu. Dit zou kunnen betekenen dat de toepassing van de theorie op een hoger aggregatie- of schaalniveau dan het individu problematisch is. Inmiddels is de theorie in Nederland een aantal keren gebruikt voor onderzoek op een hoger schaalniveau (bijvoorbeeld Hendriks 1996, Smit en Van Gunsteren 1997). Ook in dit onderzoek worden aan de hand van de culturele theorie uitspraken gedaan op een hoger schaalniveau. Er worden immers discoursen, beleid en beleidsregimes aan de hand van het begrippenkader van de culturele theorie beschreven en geanalyseerd. De toepassing van de culturele theorie op het beleidsveld ruimtelijke ordening hoeft in dit onderzoek geen problemen op te leveren omdat volgens de culturele theorie de interpretatie van de fysieke omgeving, en van ingrepen daarin, sterk samenhangen met de preferenties over sociale verbanden (zie paragraaf 2.3.3).

Zoals gezegd is in een tussenproduct van dit onderzoek het discours 'Ruimte als Forum' beschreven. De auteurs uit dit discours zetten zich af tegen het denken in termen van 'ruimte als voorraad' en stellen dat ruimte juist een forum is. De ruimte is een ontmoetingsplaats waar verschillende opvattingen elkaar ontmoeten en tot een *modus vivendi* moeten zien te komen. "Ruimte als forum" verwijst hierbij zowel naar een fysieke plek als naar de mensen die elkaar daar treffen, naar hun transacties, hun argumenten, coalities en beslissingen" (Smit c.s. 1998: 14). In dit discours is niet de geobjectiveerde buitenwereld, de voorraad ruimte bijvoorbeeld, het probleem. Het probleem is de manier waarop mensen en instituties de ruimte inzetten als instrument om de samenleving naar hun ideaal te realiseren. De ideeën uit dit discours bleken nauw verbonden met de culturele theorie. Door de culturele theorie in het theoretisch kader op te nemen is dit discours indirect verheven tot maatstaf en beoordelingskader van de overige discoursen.²⁷

²⁶ Met de keuze om het onderzoek te beperken tot 'ruimte als voorraad'-discoursen zijn interessante discoursen over de ruimtelijke ordening, zoals het net genoemde 'Ruimte als Forum'-discours buiten beschouwing gebleven. Daardoor werd het ook moeilijker om de 'ruimte als voorraad'-discoursen te positioneren in relatie tot verdere discussies en opvattingen over de ruimtelijke ordening.

Zoals in hoofdstuk 1 is beschreven is het onderhavige onderzoek uiteengelegd in een drietal fasen die op hoofdlijnen overeenkomen met de drie hoofdvragen die in de probleemstelling zijn geformuleerd. Het betreft de vragen:

- 1 Wat zijn de consequenties van de afzonderlijke discoursen rondom het concept 'ruimte als voorraad' voor het afwegingskader en de afwegingsstructuur van de ruimtelijke ordening?
- 2 Wat zijn de consequenties van het bestaan van verschillende discoursen voor het afwegingskader en de afwegingsstructuur van de ruimtelijke ordening?
- 3 Hoe kan de rijksoverheid in haar ruimtelijk beleid de variëteit aan normen en waarden aangaande het ruimtegebruik in Nederland respecteren?

Voor de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag zijn de discoursen beschreven en uiteengelegd. Hierbij is uitgegaan van datatriangulatie. Dat wil zeggen dat de beschrijvingen zijn gebaseerd op een literatuurstudie en documentenanalyse die is aangevuld met informatie uit interviews en/of correspondentie met twee representanten van elk discours. Door het groeperen van uitspraken rondom bepaalde kernbegrippen en metaforen was het mogelijk consistente verhaallijnen te (re)construeren waarin het concept 'ruimte als voorraad' wordt gebruikt. Als representanten van de discoursen zijn auteurs gekozen die binnen een discours als toonaangevend gelden. Als criterium voor toonaangevend is een hoge mate van citatie gebruikt. Voor zover uit de bronnen niet voldoende informatie verkregen kon worden, zijn aanvullingen geconstrueerd door middel van het consequent doorredeneren van de argumenten die in het discours worden gebruikt om standpunten en ideeën te onderbouwen. Ter validering van deze aanvullingen zijn de daaruit resulterende beschrijvingen van de discoursen voorgelegd en getoetst aan de geselecteerde representanten van de discoursen. De beschrijvingen zijn herzien na het uitvoeren van de casestudy's, zodat ook aanvullende informatie uit de cases verwerkt is. Zo zijn bijvoorbeeld bepaalde argumentaties uit de discoursen nader onderbouwd. Hoofdstuk 3 vormt de neerslag van deze onderzoeksfase.

In de daarop volgende fase van het onderzoek is de Nederlandse ruimtelijke ordeningspraktijk beoordeeld in het licht van de beschreven discoursen. Op verzoek van de begeleidingscommissie van de Rijksplanologische Dienst is er gekozen voor het evalueren van vier voor de huidige ruimtelijke ordening toonaangevende cases: de nieuwe verstedelijkingslocatie IJburg in het IJmeer, het restrictief beleid voor Rivierenland, het beleid voor de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en het project 'Nederland 2030' van de Rijksplanologische Dienst. Deze cases zijn geselecteerd op een aantal uiteenlopende criteria. Deze criteria zijn afgeleid uit het onderzoeksontwerp waarbij ook gestreefd is naar een grote diversiteit tussen de cases om aldus recht te doen aan de brede praktijk van ruimtelijke ordening. Daarbij is de generaliseerbaarheid van de resultaten over heel Nederland uit het oogpunt van externe validiteit een belangrijke overweging geweest. Het belangrijkste criterium ten tijde van de selectie was de vraag of er in de casus sprake was van een voorraadstrategie. Daarnaast zijn criteria in overweging genomen die betrekking hebben op spreiding: de spreiding over

27 Achteraf gezien is het jammer dat dit discours uit het onderzoek is geschreven. Het discours heeft fundamentele in sociaal-democratische en sociaal-emancipatoire stromingen in de ruimtelijke ordening en lijkt een perspectief te bieden op een pluralistische ruimtelijke ordening met een interessante kijk op de mobiele en multiculturele samenleving. Het laat zien dat ruimtelijke ordening een cultuurpolitiek thema is geworden. Een deel van de denkbeelden uit dit discours komen in dit onderzoek via een omweg toch aan bod door de toepassing van de culturele theorie. Hiermee wordt gesuggereerd dat de ideeën uit dit discours van een andere orde zijn dan de ideeën uit de overige discoursen. Dat is achteraf door de gekozen onderzoeksopzet niet te beoordelen. Duidelijk moet zijn dat het pleidooi in dit proefschrift voor het respecteren van een variëteit aan waarden en normen aangaande het ruimtegebruik in dit discours 'Ruimte als Forum' reeds sterk aanwezig is.

Nederland, in de tijd, naar schaalniveau en naar het onderscheid stad en land. Uiteraard speelde ook de onderzoekbaarheid een belangrijke rol bij de selectie van de cases.²⁸

Het criterium ruimtelijke voorraadstrategie heeft betrekking op de vraag of er in de casus bewust ruimte is gereserveerd voor een bepaalde ruimteclaim, waarbij er sprake is van een nieuwe strategie of een belangrijke controverse is ontstaan over de ruimtereservering. In de Vinex (Ministerie van VROM 1993a) zijn enkele tientallen nieuwe verstedelijkingslocaties aangewezen. Dit betekende een aanzienlijke ruimteclaim. Aanvankelijk ging de keuze uit naar de Waalsprong bij Nijmegen vanwege de veronderstelling dat het onderzoeksmateriaal gemakkelijk toegankelijk zou zijn. Ten tijde van de selectie was echter de verstedelijkingslocatie IJburg volop in het nieuws vanwege de inbreuk die daarmee gemaakt zou worden op het natuurgebied het IJmeer. Een extra argument voor deze casus was dat de begeleidingscommissie hoopte te bezien of door middel van de argumenten uit de discoursen de controverse over deze omstreden locatie in een ander daglicht zou komen te staan. Voor de Rijksplanologische Dienst is het restrictief beleid een van de belangrijkste beleidslijnen uit de Vinex voor de landelijke gebieden. Daarmee wil het rijk een omslag maken van een sturing op contingenten naar een sturing op ruimtebeslag. Dit was een belangrijk argument om een restrictief gebied te kiezen als casus. Er zijn tien verschillende rijks- en provinciaal restrictieve gebieden, waarvan het Groene Hart de bekendste is. Omdat het rijk ten tijde van de casusselectie al onderzoek liet verrichten naar het restrictief beleid in het Groene Hart viel deze casus af. De overige rijksrestrictieve gebieden werden niet interessant gevonden omdat daar geen grote controverses speelden. Van de provinciaal restrictieve gebieden was Rivierenland interessant vanwege de controverse tussen rijk en provincie over de uitwerking van het restrictief beleid voor dat gebied en omdat de regio zelf met een 'experiment ruimtelijk beleid' was gestart. Vandaar de keuze voor Rivierenland. Ten tijde van de casusselectie besteedde de Rijksplanologische Dienst veel tijd en mankracht aan het project 'Nederland 2030'. Dit project diende als opmaat voor de ontwikkeling van nieuw ruimtelijk beleid voor de periode na de Vinex. Ten behoeve van dat project is gezocht naar lange termijn ruimteclaims en naar nieuwe strategieën om met die claims om te gaan. Daarom is dit project op verzoek van de Rijksplanologische Dienst als casus meegenomen. Voor de vierde casus is gezocht naar ruimtelijk beleid dat niet door het ministerie van VROM is ontwikkeld, maar waarin wel een grote ruimteclaim wordt gelegd en/of een nieuwe strategie wordt gevolgd. Gekeken is naar het beleid van de ministeries van LNV, EZ en V&W omdat deze ministeries beleid ontwikkelen met belangrijke fysieke consequenties. De keus voor het beleid voor de Ecologische Hoofdstructuur lag hierbij voor de hand omdat door middel van dat beleid een belangrijke omslag is gemaakt in het natuurbesluit. Niet langer wordt de natuur verdedigd tegen nieuwe aanslagen, met behulp van het EHS-beleid wordt ruimte veroverd ten behoeve van natuurontwikkeling.

Zoals al gezegd is er naast het hierboven toegelichte criterium rekening gehouden met een aantal spreidingscriteria. Het eerste daarvan is de spreiding over Nederland, nadrukkelijk is niet alleen in de Randstad gezocht. Dit om te voorkomen dat het idee ontstaat dat de oplossingsstrategieën uit de discoursen alleen in stedelijke gebieden met een grote schaarste aan ruimte interessant zouden zijn. IJburg is een Randstedelijke casus, Rivierenland ligt buiten de Randstad. De EHS en het project 'Nederland 2030' zijn landdekkend. Het tweede criterium betreft de spreiding in de tijd, omdat het van belang is zowel vigerend als toekomstig.

²⁸ Bij de selectie van de casestudy's is geen rekening gehouden met de criteria die uit de culturele theorie zijn afgeleid. De reden hiervoor is dat de casestudy's geselecteerd zijn voordat voor de culturele theorie is gekozen.

stig ruimtelijk beleid te beschouwen. Aan de hand van vigerend beleid kan worden gezien in welke mate en op welke wijze de discoursen reeds deel uitmaken van dat beleid. Dit gaat ook op voor het beschouwen van toekomstig of voorgenomen beleid. Maar omdat dit beleid nog bijgesteld of gewijzigd kan worden, kan tevens worden gezien in hoeverre ideeën uit de discoursen nog geïncorporeerd kunnen worden in dit beleid. Vigerend ruimtelijk beleid staat beschreven in de Vinex (Ministerie van VROM 1993a) en een aantal nota's met fysieke implicaties van sectorale departementen (bijvoorbeeld van de ministeries van LNV, V&W, EZ). IJburg representeert het verstedelijkingsbeleid en Rivierenland het restrictief beleid uit de Vinex.²⁹ Deze beide cases hebben betrekking op twee belangrijke beleidslijnen uit de Vinex. De EHS is beleid van het ministerie van LNV (1990). Deze casus geeft dus de mogelijkheid ruimtelijk beleid te beschouwen dat niet door de Rijksplanologische Dienst is ontworpen. Het project 'Nederland 2030' heeft betrekking op voorgenomen beleid voor de periode 2010-2030, en was ten tijde van de casusselectie het belangrijkste toekomstgerichte project bij de Rijksplanologische Dienst. De spreiding in de tijd betreft aldus de periode 1990-2030. Het derde criterium betreft een onderscheid in schaalniveau. Hierdoor kan zowel de ruimtelijke ordening op nationaal niveau worden gezien, als op regionaal/lokaal niveau na 'vertaling' van het rijksbeleid door lagere overheden. Aldus kan worden onderzocht of de ideeën uit de discoursen vooral voor het rijksbeleid relevant zijn of ook en wellicht specifiek voor lagere schaalniveau's. De cases EHS en 'Nederland 2030' hebben betrekking op het nationale schaalniveau. Rivierenland is een casus op regionaal schaalniveau en IJburg een lokale casus. Het vierde criterium gaat over het onderscheid stad-land, omdat het 'voorraad-denken' voor beide typen gebieden van belang zou kunnen zijn. IJburg is een stedelijke casus, de EHS en Rivierenland betreffen beleid voor de landelijke gebieden, 'Nederland 2030' heeft betrekking op beide typen gebieden. In tabel 2.1 wordt een overzicht gegeven van de cases in relatie tot deze criteria.

Door observatie, documentenanalyse, interviews en desk-research zijn de casestudy's verricht. Hiervan zijn vier separate rapporten verschenen met uitgebreide beschrijvingen (Zwanikken 1998b, 1998c, 1998d en 1998e). In de hoofdstukken 4 tot en met 7 wordt een gecomprimeerd verslag van deze casestudy's gegeven. Op basis daarvan worden in hoofdstuk 8 conclusies getrokken. Het gaat daarbij om de conclusies die op de afzonderlijke discoursen betrekking hebben.

Om antwoord te kunnen geven op de tweede onderzoeksvraag, die betrekking heeft op de consequenties voor de ruimtelijke ordening van het bestaan van verschillende discoursen, is het ruimtelijk beleid uit de casestudy's in hoofdstuk 8 gezien in het licht van de criteria die in paragraaf 2.3.6 zijn afgeleid uit de culturele theorie. In het tweede deel van hoofdstuk 8, paragraaf 8.3, staan de conclusies beschreven die op basis van deze confrontatie zijn getrokken.

Tot slot is in de derde fase afstand genomen van de 'ruimte als voorraad'-discoursen en heeft een reflectie plaats gevonden op de consequenties voor de ruimtelijke ordening van het naast elkaar bestaan van uiteenlopende en niet zelden conflicterende interpretatie- en

29. Met betrekking tot deze casus is ook informatie en kennis gebruikt die vergaard is in het kader van betrokkenheid bij evaluatie-onderzoeken in relatie tot het verstedelijkingsbeleid en het restrictief beleid. Het betreft een evaluatie van het Vinex-verstedelijkingsbeleid (Needham c.s. 1994a en 1994b), een onderzoek naar de doorwerking van het restrictief beleid in het provinciaal beleid (Mastop c.s. 1995) en een onderzoek naar de instrumentatie van dat beleid (Mastop c.s. 1997). Deze onderzoeken zijn verricht in opdracht van de Rijksplanologische Dienst.

zingevingskaders. Hoe kan dit beleid adequaat inspelen op pluriformiteit in waarden en normen aangaande het ruimtegebruik? Met behulp van deze reflectie worden de bevindingen uit de onderzoeksfasen 1 en 2 in een breder perspectief geplaatst. In paragraaf 8.4 wordt daarvan verslag gedaan.

Tabel 2.1: De cases in relatie tot de criteria

Casus	Ruimtelijke voorraad- strategie	Spreiding over Nederland	Spreiding in de tijd	Spreiding in schaalniveau	Onderscheid stedelijk- landelijk
IJburg	Grote verstede- lijkslocatie in natuur- gebied	Randstad	Vigerend beleid	Lokaal	Stedelijk
Restrictief beleid Rivierenland	Open ruimte sparen, sturen op ruimtebe- slag	Buiten de Randstad	Vigerend beleid	Regionaal	Landelijk
Ecologische Hoofdstruc- tuur	Ruimte reser- veren voor natuurbehoud en claim voor nieuwe natuur	Geheel Nederland	Vigerend beleid	Nationaal	Landelijk
Project 'Nederland 2030'	Lange termijn ruimtereser- veringen	Geheel Nederland	Beleid voor 2010-2030	Nationaal	Beide

Deel 2

Empirisch onderzoek

3 Discoursen rondom 'ruimte als voorraad'

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden drie discoursen beschreven waarin het concept 'ruimte als voorraad' een belangrijke rol speelt. Het is belangrijk om hier te melden dat het concept 'ruimte als voorraad' niet alleen binnen deze discoursen wordt gehanteerd. Het concept wordt bijvoorbeeld ook gebruikt door auteurs die kritiek uiten op het gebruik van de term 'ruimte als voorraad' in de ruimtelijke ordening (zie paragraaf 1.3.4). In kader 1.1 zijn deze discoursen reeds geïntroduceerd aan de hand van een verkorte weergave van de verhaallijnen ervan. In elk van de drie discoursen wordt een andere interpretatie gegeven aan het begrip 'ruimte als voorraad'. Voor het beschrijven van de discoursen wordt het format gebruikt dat ontwikkeld is in paragraaf 2.4.3. Conform dit format, wordt elke beschrijving begonnen met een weergave van het verhaal dat in het discours centraal staat. De belangrijkste concepten en metafoeren uit het verhaal worden gedefinieerd. Vervolgens wordt ingegaan op de motieven met de achterliggende waarden en normen van de aanhangers van het discours en volgt een beschrijving van de probleemperceptie in het discours. Vervolgens wordt ingegaan op de binnen het discours acceptabel geachte oplossingsrichtingen voor het ruimtelijke beleid en op de implicaties daarvan voor sturing, en het gebruik en toepassing van deze elementen in de verschillende fasen van het beleidsproces. Omdat informatie uit de casestudy's heeft bijgedragen aan het beschrijven van de discoursen, wordt daarbij incidenteel vooruit gelopen op de casestudy's die in de hoofdstukken 4 tot en met 7 staan beschreven. Tot slot worden de belangrijkste representanten van het discours genoemd met hun eventuele institutionele inbedding. In paragraaf 3.5 wordt een overzicht gepresenteerd van de criteria die in dit hoofdstuk uit de drie discoursen worden afgeleid. Deze criteria zullen in de casestudy's worden gebruikt ter beoordeling van het gevoerde ruimtelijke beleid.

De beschrijving van de discoursen start in de volgende paragraaf met het discours 'Geen verspilling van ruimte' omdat het, zoals reeds in paragraaf 1.2 is beschreven, de aanleiding was voor de introductie van het begrip 'ruimte als voorraad' in het ruimtelijk beleid. Vervolgens komen de discoursen 'Van ruimtegebrek naar ruimtegebruik' en 'Terug naar de ruimte' aan bod. Het zal duidelijk zijn dat de normatieve uitspraken in de paragrafen waarin de verhalen uit de discoursen worden toegelicht aan de desbetreffende discoursen dienen te worden toegeschreven.

3.2 Geen verspilling van ruimte

3.2.1 Inleiding

Het discours 'Geen verspilling van ruimte' komt voort uit de beleidsdiscussies over het milieuthema Verspilling bij het ministerie van VROM (Annema c.s. 1993a, Ministerie van VROM 1989 en 1995). In navolging van dit milieubeleid wordt in dit discours meer aandacht gevraagd voor enerzijds een brongerichte ingang voor het beleid (zie de uitleg bij figuur 3.1) en anderzijds voor de externe integratie van dat beleid in andere beleidsterreinen. Bij een

brongericht beleid past het denken in voorraden en de externe integratie komt naar voren als gebruikers en beheerders van de verschillende voorraden worden aangesproken op hun verspillend gedrag.

Ruimte wordt in dit discours gezien als een zogenaamde sleutelvoorraad (zie kader 3.1) en daarmee als aangrijpingspunt voor beleid gericht op alle andere voorraden. Deze sleutelvoorraad ruimte wordt als eindig beschouwd en de veronderstelling is dat het huidige beleid daar onvoldoende rekening mee houdt. De overheid zou daar bewuster mee om moeten gaan, bijvoorbeeld door ruimtelijke afwegingen in voorraad-termen te expliciteren. Het bewuster omgaan met gebruik en reservering van ruimte voorkomt afwenteling op andere voorraden en beperkt toekomstige generaties niet onnodig in hun keuzemogelijkheden. In de kaders 3.2 en 3.3 worden de belangrijkste concepten en metaforen uit dit discours gepresenteerd. Deze worden in de toelichting op het verhaal in paragraaf 3.2.2 nader besproken.

Kader 3.1: Verhaallijn 'Geen verspillen van ruimte'

In het beleid dient er meer aandacht te komen voor een brongerichte benadering van de ruimtelijke en milieuproblematiek. Dit leidt tot het denken in voorraden. Ruimte, energie en biodiversiteit zijn daarbij op te vatten als sleutelvoorraden en aangrijpingspunt voor beleid gericht op andere voorraden. Bij ruimtelijke ingrepen zal afwenteling naar andere voorraden en daarmee op de toekomst zoveel mogelijk beperkt moeten worden. In de besluitvorming dient daarom de beperking van de afwentelingsgevolgen van een ruimtelijke ingreep op de drie sleutelvoorraden centraal te staan.

Kader 3.2: Concepten discours 'Geen verspillen van ruimte'

Afwenteling: afwenteling betreft het verplaatsen van de problemen die ontstaan bij het gebruik van een voorraad naar andere voorraden of naar de toekomst. Afwenteling heeft een negatieve connotatie en dient zoveel mogelijk voorkomen te worden.

Sleutelvoorraden: energie, ruimte en biodiversiteit zijn de drie sleutelvoorraden. Deze sleutelvoorraden hebben een functie bij winning en gebruik van alle maatschappelijke voorraden. Uiteindelijk is het gebruik van elke voorraad terug te brengen op deze drie sleutelvoorraden. Ze zijn ook onderling van elkaar afhankelijk (Ministerie van VROM 1998a: 308).

Verspilling: verspilling is het niet zuinig c.q. niet zorgvuldig omgaan met voorraden (Ministerie van VROM 1995: 1). Verspilling is in essentie de problematiek rond voorraadgebruik in onderlinge samenhang, waarbij uiteindelijk wordt afgewenteld op andere voorraden (RIVM 1996a: 256).

Voorraad ruimte: de voorraad ruimte bestaat uit voorraden gronden met bepaalde functionele geschiktheiden. Ruimte is bovendien een sleutelvoorraad, want voor het benutten van alle voorraden is ruimte nodig. Ook voor het instandhouden van de andere sleutelvoorraden, energie en biodiversiteit, is ruimte nodig.

Kader 3.3: Metaforen discours 'Geen verspilling van ruimte'

De aarde als onze provisiekast: "De aarde kan gezien worden als een provisiekast met daarin de voorraden die nodig zijn voor het leven op aarde. Het unieke van deze provisiekast is, dat de voorraden voortdurend worden aangevuld en ververs. Wordt er echter een te groot beslag op de voorraden gelegd, dan verliest de aarde haar regenererend vermogen en worden bestaande vormen van leven bedreigd. Om een goed gevulde voorraadkast te behouden is een duurzaam beheer van de voorraden noodzakelijk" (Drok c.s. 1998: 6).¹

Grenzen aan de groei: deze metafoor geeft aan dat de huidige economische groei uitgaat van een gebruik van voorraden in een tempo dat niet langer mogelijk is. De metafoor verwijst naar het rapport 'The Limits to Growth' van de Club van Rome (Meadows c.s. 1972).

Van saneren naar beheren: deze metafoor is de titel van een rapport uit de publicatiereeks milieustrategie van het DGM (Ministerie van VROM 1995/4). De metafoor verwoordt een heroriëntatie binnen het milieubeleid: de omslag van emissiegericht beleid naar brongericht beleid. De aandacht wordt verlegd van het saneren van vervuilde gronden en het aanpakken van vervuilende bedrijven naar het duurzaam beheren van de (milieu)voorraden. De aandacht verschuift van het herstellen van het fysieke milieu als bestaansbasis, naar het beheren ervan opdat de voorwaarden van productie en consumptie niet in gevaar komen (Van Tatenhove 1993: 58).

3.2.2 Toelichting op het verhaal

"Het niet zorgvuldig omgaan met voorraden kan als vorm van verspilling worden gezien. Aan de hand van de omvang van de voorraad, de aanwas en het gebruik in relatie tot de functies kan worden nagegaan, hoe de mens met de voorraden op aarde omgaat" (Ministerie van VROM 1995: 1).

Het discours 'Geen verspilling van ruimte' is tot ontwikkeling gekomen op basis van ideeën die zijn ontstaan in het kader van de discussie over het milieuthema Verspilling. Om het discours beter te kunnen begrijpen wordt eerst kort stilgestaan bij de uitwerking die er door het Directoraat-Generaal Milieubeheer (DGM) aan dit milieuthema wordt gegeven.

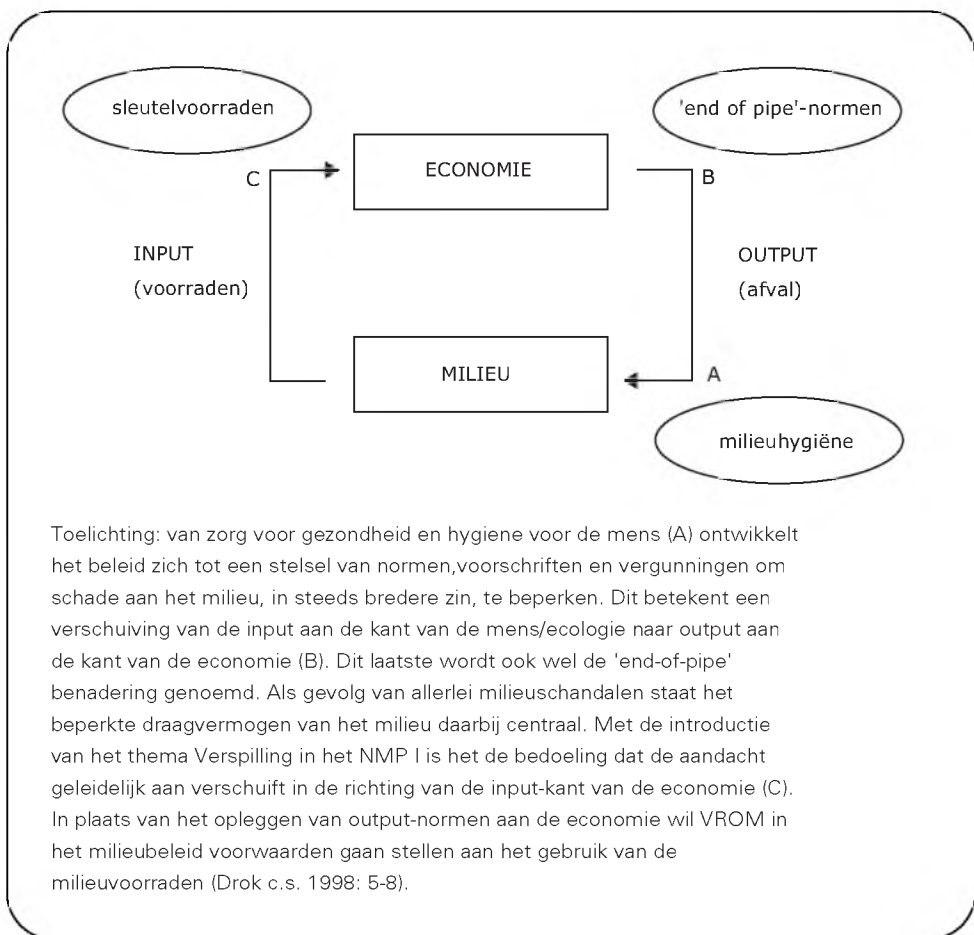
Reeds enkele decennia verschijnen er publicaties waarin gewag wordt gemaakt van grenzen aan de groei (voor een overzicht hiervan zie Dryzek 1997).² Het ageren tegen verspilling

1 Deze metafoor is geïntroduceerd door Jan Ros, indertijd projectleider van de gelijknamige studie bij RIVM. De metafoor sluit nauw aan bij 'het fysieke milieu als bestaansbasis' (*sustenance-base*) dat Van Tatenhove noemt als 'sleutelwoord' voor een van de milieudiscoursen die hij beschrijft. De bestaansbasis of *sustenance-base* is het uit ecosystemen opgebouwde materiële draagvlak van maatschappelijke systemen. In dit begrip komt een nieuwe vorm van afhankelijkheid van de mens tot het fysieke milieu tot uitdrukking: "... maatschappelijke activiteiten zijn namelijk alleen mogelijk als het milieu als bestaansbasis intact blijft" (Van Tatenhove 1993: 58). Vroeger lag het accent op 'beheersing' van de grillige natuur, nu de mens de natuur in verregaande mate beheerst en exploiteert komen de grenzen van haar draagvlak in zicht. Beheersing krijgt hiermee volgens Van Tatenhove een nieuwe lading, naast exploitatie gaat het in toenemende mate om beheer (1993: 58).

2 Het milieuthema Verspilling van het DGM past in het gedachtengoed van wat Dryzek (1997) omschrijft als het milieudiscours *survivalism*. Het is de reactie op de dreigende Apocalyps, waarin hij toonaangevende auteurs als Boulding, Brown, Hardin, Meadows en dergelijke heeft ondergebracht. Deze auteurs benadrukken dat de mensheid om te overleven op aarde rekening zal dienen te houden met de eindigheid van haar voorraden. Het milieu stelt grenzen aan de groei. Spraakmakend en welbekend zijn de publicaties van Meadows c.s. voor de Club van Rome: 'The Limits to Growth' (1972) en recenter 'Beyond the Limits' (1992). Ook Hardin's *Tragedy of the Commons* (1968) is een veel aangehaalde metafoor om verspilling mee aan te duiden. Andere bekende metaforen zijn Boulding's *Spaceship Earth* (1966) waarvan instandhouding van het *life-support-system* cruciaal is voor het overleven van de 'bemanning' en Brown's exponentieel volgroeiende *Lily Pond* (1978) (allen aangehaald in Dryzek 1997).

past in deze verhalen van doemdenken en het waarschuwen voor de 'Apocalyps van de aarde' (Dryzek 1997: 23). Verspilling wordt hierin beschreven als de uitkomst van de optelsom van individueel handelen gericht op het eigenbelang. Dat zou vaak neerkomen op winst-maximalisatie en ten koste gaan van het algemeen belang. Ondanks deze reeds langer bestaande aandacht voor verspilling is het als thema relatief nieuw in het Nederlandse milieubeleid. De introductie van het milieuthema Verspilling in het eerste Nationaal Milieubeleidsplan (NMP I, Ministerie van VROM 1989) kan echter gezien worden als een logische stap in de ontwikkeling van het milieubeleid (zie figuur 3.1). Want op het moment dat de aandacht voor de sanering van het milieu zijn vruchten begint af te werpen lijkt het vanzelfsprekend dat in het milieubeleid de stap richting preventie wordt gezet. De aandacht wordt daarbij verlegd naar de grenzen die het milieu stelt aan de verdere groei van de economie. Een onbeperkt gebruik van de milieuvorraden dient te worden omgebogen in een duurzaam gebruik waarbij nadrukkelijker rekening wordt gehouden met de behoeften van toekomstige generaties. Het voorkomen van verspilling wordt aldus een doelstelling van het milieubeleid.

Figuur 3.1: De ontwikkeling van het milieubeleid in het krachtenveld van economie en milieu



Het milieuthema Verspilling is gericht op het maatschappelijk probleem van het ondoelmatig omgaan met grondstoffen en voorraden. Daarbij worden elementen en bulkmineralen, energiedragers, milieuvorraden en biovoorraden genoemd (Annema c.s. 1993a). Verspilling van deze voorraden leidt tot een verminderde beschikbaarheid ervan en daarmee tot schaarste. Deze schaarste zou vooral op regionaal en lokaal niveau tot uitdrukking komen in verdelingsvraagstukken (RIVM 1996a: 257-258). In tegenstelling tot de andere milieuthema's, als versnippering, verzuring, vermessing en dergelijke, wordt de aarde hier niet gezien als een ontvanger, maar als bron van voorraden. Dit komt tot uitdrukking in het gebruik van de metafoor: 'de aarde als onze provisiekast' (zie kader 3.3). In het Tweede Nationaal Milieubeleidsplan (Ministerie van VROM 1993b) wordt aangekondigd dat het thema verder uitgewerkt zal worden als het duurzaam beheer van de sleutelvariabelen energie, ruimte en biodiversiteit. Ruimte wordt hier dus naast energie en biodiversiteit gezien als één van de drie sleutelvoorraden. Het basisgegeven in deze gedachtegang is dat een willekeurige voorraad alleen kan worden gebruikt als daarbij een sleutelvoorraad als hulpmiddel wordt ingezet. Er is daarbij altijd sprake van enige mate van afwenteling. Afwenteling is het verplaatsen van problemen die ontstaan bij het gebruik van een voorraad naar andere voorraden of naar de toekomst. Afwenteling op de toekomst kan tot uitdrukking komen in schaarste en ook in schade aan het milieu waar toekomstige generaties mee worden opgezadeld. Afwenteling is volgens het DGM zelfs onvermijdelijk: steeds blijken de drie sleutelvoorraden een functie te vervullen bij de winning en het gebruik van alle overige maatschappelijke voorraden. De drie sleutelvoorraden zijn daarom onvervangbaar en van levensbelang voor de mensheid.³ Met het concept sleutelvoorraden beoogt het DGM inzichtelijk te maken dat het beheer van alle voorraden moet worden gezien in combinatie met de drie sleutelvoorraden. Beleidskeuzes dienen daartoe gemotiveerd te worden in termen van afwenteling en beslag op sleutelvoorraden. In het NMP I staat bij het milieubeleid nog het tegengaan van verspilling centraal. Geleidelijk aan moet het accent in de visie van het DGM echter worden verlegd naar een duurzaam beheer van de voorraden. Energie, ruimte en biodiversiteit zijn dan de middelen ter optimalisering van de beslissingen over inrichting van een locatie en het milieu. Dit laatste dient plaats te vinden in het politieke debat. "Om ongewenste afwenteling te voorkomen is een integrale beoordeling van het totale beslag op natuurlijke hulpbronnen nodig. Hiervoor wordt een afwegingskader ontwikkeld, onder de noemer voorraadbeheer, op basis van de sleutelvoorraden energie, biodiversiteit en ruimte" (Ministerie van VROM 1998a: 311). In veel beleidsteksten van het DGM, bijvoorbeeld in de rapporten die verschijnen in de 'publicatiereeks milieustrategie', is een duurzaam gebruik van de voorraden de, nogal abstracte, norm voor afweging. De laatste jaren zet het DGM vooral in op aandacht voor voorraadbeheer in de besluitvorming en op aandacht voor de gevolgen van afwenteling tussen voorraden, zonder hier zelf normatieve grenzen voor op te stellen.⁴ Eind jaren negentig lijkt de aandacht voor voorraadbeheer plaats te maken voor het idee van 'ontkoppeling' (Ministerie van VROM 1997d). Dit is een gevolg van de internationale milieufspraken, bijvoorbeeld over

3 Tijd, in feite ook een onmisbare voorraad en daarom ook een sleutel tot gebruik van andere voorraden, is niet als een vierde sleutelvoorraad opgenomen. Dit wordt nog een 'brug te ver' geacht. Wel heeft minister de Boer met het idee van 'onthaasting' een voorzichtige poging gedaan de factor tijd in het kader van het milieubeleid ter discussie te stellen. Ook is gespeeld met het idee om biodiversiteit te schrijven als biodiversiteit (informatie uit gesprek met drs. R. Brinkman, Directoraat-Generaal Milieubeheer, 22-01-98).

4 Het thema Verspilling wordt opnieuw genoemd in het NMP 3 (Ministerie van VROM 1998a). Daarin is echter nog slechts één pagina aan het thema voorraadbeheer gewijd. In het milieuprogramma van het DGM komt verspilling niet meer als zelfstandig thema terug. De normatieve connotatie die aan het begrip verspilling kleefde zou daar mede debet aan zijn.

CO₂-reductie in Kyoto (1997). Ontkoppeling betekent dat VROM ernaar streeft economische groei samen te laten gaan met een afname van de milieudruk. Met ontkoppeling lijkt de aandacht zich weer te richten op emissies, waarmee milieudruk kan worden gemeten.

Bovenstaande recapitulatie van het thema Verspilling in het milieubeleid geeft de achtergrond van de introductie van het concept 'ruimte als voorraad' in de ruimtelijke ordening en de opkomst van het discours 'Geen verspilling van ruimte'. Vanuit overwegingen van externe integratie van het milieubeleid, met name in het kader van de integratie van ruimtelijk en milieubeleid, zoekt het DGM toenadering bij de Rijksplanologische Dienst voor de verdere uitwerking van de idee van ruimte als een (sleutel)voorraad. Externe integratie houdt immers in dat gebruikers en beheerders van de verschillende voorraden worden aangesproken op hun verspillend gedrag. Op zijn beurt is de Rijksplanologische Dienst geïnteresseerd in de consequenties van het gebruik van het concept 'ruimte als voorraad' voor zijn ruimtelijk beleid. Overigens loopt het vervolgens tot ontwikkeling gekomen discours 'Geen verspilling van ruimte' niet parallel met de uitwerking die het thema Verspilling sindsdien gekregen heeft in het milieubeleid van het DGM. Want het thema Verspilling van het DGM richt zich op het milieubeleid in brede zin, terwijl het hier beschreven discours 'Geen verspilling van ruimte' vooral ingaat op verspilling van de voorraad ruimte. De sleutelvoorraad ruimte wordt in dit discours opgevat als grond(en) met een functionele geschiktheid. Deze geschiktheden worden ruim opgevat. VROM geeft de volgende functiecategorieën: leverancier van grondstoffen, voedingsbodem voor landbouwgewassen, gebruik door dieren en planten, gebruik door de mens als leefmilieu en *sink*-functie voor afval (Ministerie van VROM 1993b: 37-38). Er kan verwarring ontstaan over het ruimtebegrip in dit discours. Waar velen een driedimensionale voorstelling van ruimte hebben, wordt hier in feite bedoeld op grond in een tweedimensionale hoedanigheid. De kwaliteit van ruimte is in dit discours de functionele geschiktheid van grond. In sommige beleidsteksten wordt ook gesproken over de maatschappelijke functies van de grond of over de gebruikskwaliteiten of de gebruikswaarden ervan. De voorraad gronden met functionele geschiktheden wordt in dit discours als eindig beschouwd. Er zou in Nederland een schaarste kunnen ontstaan, of al zijn ontstaan, aan gronden met bepaalde functionele geschiktheden (De Boer 1995). Hierbij wordt overigens vooral gedacht aan de voorraad grond die nodig zou zijn voor de instandhouding van biodiversiteit in Nederland. Tegelijkertijd wil men afwenteling op gronden in het buitenland verminderen en daarvoor is een zekere voorraad landbouwgrond nodig om te kunnen voorzien in de eigen behoefte. Schaarste of dreigende schaarste aan dergelijke gronden is de motivatie om er bewust, en volgens de aanhangers van dit discours dus zuinig, mee om te gaan.

In dit discours wordt afwenteling bij ruimtelijke ingrepen op andere voorraden als een belangrijk probleem gezien. Deze afwenteling vindt altijd en overal plaats, zonder dat hier in de besluitvorming expliciet aandacht aan wordt besteed. In de eerste plaats vindt er afwenteling plaats op andere gebieden. Het betreft dan verschuivingen tussen voorraden gronden van verschillende functionele geschiktheden. Het gaat dan bijvoorbeeld om een uitbreiding van het stedelijk oppervlak ten koste van de voorraad landbouwgrond of natuurgebied. Deze afwenteling kan op alle schaalniveaus plaatsvinden. Op lokaal/regionaal schaalniveau is deze vorm van afwenteling echter het eerst zichtbaar. Dat wil niet zeggen dat de afwenteling op mondiale schaal minder belangrijk zou zijn, maar de beleidsmatige beïnvloeding is op dat schaalniveau veel gecompliceerder. Een bekende uitspraak in dit verband is dat Nederland zo'n zeven maal zijn oppervlak in het buitenland zou beslaan ten einde te voldoen aan zijn totale behoefte aan houtproductie, landbouwproducten, compensatie voor CO₂-uitstoot en

dergelijke.⁵ Het schaalniveau van de zorgen waar het in dit discours over gaat is in feite mondiaal. Maar omdat het juist de gevolgen zijn van alle geaggregeerde besluiten op lagere schaalniveaus die bijdragen aan de mondiale problemen, gaat de beleidsaandacht vooral uit naar die lagere schaalniveaus: *think global, act local*. Een voorbeeld hiervan is de waarschuwing van aanhangers van dit discours voor de gevolgen van de voortdurende uitbreiding van het stedelijk grondbeslag in Nederland vanwege de afwenteling op de mondiale voorraad biodiversiteit. Als Natuurmonumenten campagne voert tegen IJburg, een nieuwe woningbouwlocatie in het IJmeer, dan wordt het IJmeer als een essentiële schakel in de Europese *wetlands*-structuur gepresenteerd. De nieuwe verstedelijking zou daarom een onacceptabele inbreuk op de voorraad biodiversiteit betekenen (zie hoofdstuk 4). Het is een voorbeeld van de pogingen in dit discours om de afwenteling op biodiversiteit te betrekken in de besluitvorming. Een voorbeeld van afwenteling op de sleutelvoorraad energie is het veronachtzamen van mobiliteitseffecten bij de keuze voor een nieuwe verstedelijkingslocatie. Een ander voorbeeld hiervan is het verwaarlozen van energie-aspecten bij de verkaveling en de bouw van woningen.

In de ogen van de aanhangers van dit discours leidt de afwenteling op de sleutelvoorraden tot afwenteling op toekomstige generaties; door afwenteling op de sleutelvoorraden wordt er een 'hypotheek op de toekomst' genomen. De argumentatie waarmee dit wordt onderbouwd is de volgende: niet-vernieuwbare energiebronnen worden uitgeput, plant- en diersoorten sterven uit en veel ruimtelijke ontwikkelingen zijn onomkeerbaar of kunnen niet zonder grote investeringen ongedaan worden gemaakt. Bij deze afwenteling op de toekomst wordt vooral gedacht aan het ruimtelijk accommoderen van stedelijke functies. De tendens om vrijkomende landbouwgronden te gebruiken voor stedelijke functies wordt in dit discours onwelkom geacht. Men ziet liever dat deze gronden worden gereserveerd voor groene functies, zoals de toekomstige productie van energie uit biomassa.

Als in dit discours wordt gesproken over verspilling, dan gaat het om het veronachtzamen van de bovengenoemde vormen van afwenteling in de besluitvorming over ruimtelijke ingrepen. Om verspilling te voorkomen moet er in de besluitvorming meer rekening worden gehouden met de consequenties van ruimtelijke ingrepen voor de functionele geschiktheid van andere voorraden. Anders geformuleerd: als er in de besluitvorming over een ruimtelijke ingreep wel nadrukkelijk rekening wordt gehouden met de gevolgen van afwenteling op andere voorraden is er géén sprake van verspilling. De veronderstelling in dit discours is dat het expliciteren van afwenteling in de besluitvorming leidt tot bewustere keuzen en zo tot een zuiniger (niet verspillend) ruimtegebruik, een minder vervuilende productie, meer zelfvoorziening op landbouwgebied et cetera. Deze redenering kan worden gezien als een specifieke invulling van het begrip duurzaamheid. Een probleem hierbij is echter dat het nog niet duidelijk is hoe de verschillende vormen van afwenteling ten opzichte van elkaar gewogen kunnen worden.

5 Het CREM (Harjono c.s. 1996) komt in haar berekeningen voor dit Nederlandse ruimtebeslag in het buitenland tot een factor zeven. Wackernagel en Rees besteden in hun berekening meer aandacht aan vervuiling in de vorm van CO₂-uitstoot en komen tot een factor 15 (1996: 95). Het RIVM heeft haar berekeningen beperkt tot de productie ten behoeve van de Nederlandse consumptie, en zo export niet meegerekend. Het RIVM komt net als het CREM uit op een factor zeven. Zonder compensatie voor de CO₂-uitstoot zou het Nederlands ruimtebeslag in het buitenland tweeëneenhalf keer zijn eigen oppervlak zijn (Mondelinge informatie Ros, RIVM, 25 maart 1998).

3.2.3 Motieven met achterliggende waarden en normen

Een belangrijk motief dat ten grondslag ligt aan het gedachtegoed van dit discours is gelegen in een duurzaamheidsideaal dat op basis van een solidariteitsgedachte vooral gericht is op mondiale en intergenerationele rechtvaardigheid. Een voorbeeld van de solidariteitsgedachte geeft VROM bij de motivering voor het milieuthema Verspilling als gewezen wordt op het belang van een gelijke verdeling van en toegang tot natuurlijke hulpbronnen: "Omdat voor maatschappelijke activiteiten altijd een beroep op hulpbronnen wordt gedaan, heeft iedereen belang bij de beschikbaarheid, kwaliteit en toegang tot deze hulpbronnen" (Ministerie van VROM 1998a: 309). Het duurzaamheidsmotief komt voort uit het groeiende milieubewustzijn dat sinds het eind van de jaren zestig opgeld doet. Dit is weer gebaseerd op een 'grenzen aan de groei'-gedachte, al kan niet worden aangegeven wat die grenzen dan zouden zijn en hoe die grenzen bewaakt dienen te worden (WRR 1994: 27-49). In het beleid wordt daarom vaak gesproken van het *no-regret* principe, een voorzorgsprincipe: doe nu niet iets (verspilling) waar je later mogelijk spijt van krijgt. Het fysieke milieu wordt in dit discours gezien als voorraadkamer én bestaansbasis voor menselijk handelen.⁶ Met deze begrippen wordt de afhankelijkheid van de mens van het fysieke milieu tot uitdrukking gebracht. Maatschappelijke activiteiten nu en in de toekomst zijn alleen mogelijk als het milieu als bestaansbasis intact blijft. Milieuproblemen worden gedefinieerd in termen van een vermindering van de mogelijkheden tot maatschappelijk handelen (Van Tatenhove 1993: 56-58). Hieruit spreekt ook de zorg voor het nageslacht.

De weergave van milieuproblematiek in termen van voorraden of gebruiksruimtes die worden verspild en regenererende vermogens die worden aangetast zou echter discutabel kunnen zijn (Smit c.s. 1996: 12). Want gebruiken wij inderdaad wel onnodig en ondoordacht veel grondstoffen, energie, ruimte en natuur? Verspilling impliceert het optreden van een schade die bovendien verwijtbaar is. Smit c.s. constateren dat het interessant is dat verspilling het politieke debat vormgeeft voordat een norm voor het verantwoord gebruik van de sleutelvoorraden is vastgesteld. Zowel ten aanzien van wat er beschermd moet worden (schade) als van de oorzaken van de dreiging tasten we volgens Smit c.s. nog in het duister. In dit licht kan ook de stelling van Smit c.s. gezien worden dat de term verspilling een culturele kwalificatie is. Het wereldbeeld van diegene die in termen van verspilling spreekt is er een van de moralist, aldus Smit c.s., die hierbij de typologie van de in hoofdstuk 2 besproken culturele theorie hanteren. Overigens wil het DGM dit beeld van de moralist bij het milieuthema Verspilling juist vermijden. Uit de discussie over de toekomst van het milieubeleid van VROM (project KIM) volgt de aanbeveling dat dit ministerie meer dan voorheen een dialoog met de samenleving moet voeren, zonder hierbij op voorhand vaststaande uitgangspunten te formuleren. Dit verklaart waarom een begrenzing voor het gebruik van voorraden door het DGM niet wordt gegeven.

De rechten van toekomstige generaties staan centraal in het verlangen om door middel van beheer het fysiek milieu als bestaansbasis te behouden. Zorgvuldig beheer door een deskundige autoriteit zou namelijk de oplossing zijn voor het probleem van verspilling. Dit betekent dat in dit discours de moralist een bondgenootschap aangaat met de hiërarchist als er wordt nagedacht over oplossingsrichtingen. Van Tatenhove (1993: 57) wijst er in dit verband op dat de toenemende beheersing van het fysieke milieu historisch gezien hand in hand gaat met een cultuurfilosofische legitimering van deze beheersingsgedachte. Beheersing van de natuur is het gevolg van het feit dat er een onderscheid wordt gemaakt

⁶ Zie noot 1.

tussen natuur als feitelijkheid en de cultuur als waarde. Dryzek (1997) verwijst in dit verband naar de metafoor van de *Tragedy of the commons* die Hardin in 1968 gebruikt om de aandacht te vestigen op het verkeerde gebruik van milieuvorraden. De optelsom van ieders individueel winstbejag zou ten koste gaan van de collectieve welvaart. Dit is dan ook waarom Meadows c.s. in 1972 menen dat experts grenzen moeten aangeven voor het gebruik van voorraden. De overheid dient vervolgens die grenzen te bewaken, want zoals Dryzek het formuleert: "Decentralized systems have no cohesive leadership directing them: examples include markets, liberal democratic political systems, and the international system. In such systems there is no incentive to care about collective goods like environmental quality or long-term human wellbeing" (1997: 32). Het beheren van de *commons* van Hardin leidt tot een pleidooi voor een autoritaire overheid, waarvan de autoriteit is gebaseerd op expertise. Overigens wordt dit pleidooi voor een sterke overheid niet door iedereen onderschreven (idem: 33-34). Impliciet zou volgens Dryzek echter wel worden uitgegaan van een hiërarchisch wereldbeeld. Volgens hem wordt namelijk aangenomen dat elites verantwoordelijk zijn voor de wereld want aan individuen kan dit niet worden overgelaten. Controle en monitoring van voorraadgrootheden is volgens Dryzek moeilijk voorstelbaar op een andere dan hiërarchische basis (idem: 35).

Uit het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de normen en waarden van de aanhangers van dit discours overeenkomsten vertonen met het moralistische wereldbeeld uit de typologie van de culturele theorie (zie paragraaf 2.3.2). Bij het zoeken van oplossingen en het nemen van maatregelen lijkt de moralist een bondgenootschap aan te gaan met de hiërarchist.

3.2.4 Probleemperceptie: object en schaalniveau

Het centrale probleem in het discours 'Geen verspilling van ruimte' is een onvoldoende duurzaam gebruik van de sleutelvoorraad ruimte. Dit probleem wordt door De Boer, als zij een uitwerking tracht te geven aan ruimte als een duurzaamheidsvariabele, als volgt verwoord: "Het beschikken over voldoende ruimte met een bepaalde gebruikswaarde is een Nederlands, maar ook een mondiaal probleem. Er is om te beginnen veel ruimte nodig om de beide vorige variabelen, energie en biodiversiteit, in stand te kunnen houden. Er zal steeds meer ruimte beschikbaar moeten komen om fossiele brandstoffen te vervangen door duurzame energiebronnen. Het instandhouden van biodiversiteit vereist grote, aaneengesloten biotopen. Net als energie is ruimte daarnaast essentieel om te kunnen beschikken over andere natuurlijke hulpbronnen zoals water, de producten van land- en bosbouw en het winnen van delfstoffen. Behalve om de kwantiteit, de oppervlakte, gaat het bij de 'voorraad' ruimte vooral om de kwaliteit ervan, met andere woorden de geschiktheid van ruimte om bepaalde maatschappelijk gewenste functies en belevingen te vervullen." (1995: 14) Het gaat dus niet alleen over de kwantiteit van de voorraad grond maar ook over de functionele kwaliteit ervan, dat wil zeggen de gebruikswaarde van de gronden. De Boer geeft in dit citaat een antropocentrische invalshoek aan het discours: de maatschappelijke betekenis van voorraden wordt namelijk benadrukt. Onder de functionele kwaliteit wordt ook de geschiktheid van de voorraad ruimte voor de ontwikkeling van, toekomstige, maatschappelijke activiteiten verstaan. Het gaat daarbij om de omvang en locatie in relatie tot de kwaliteit van die ruimte. Milieuproblemen worden in dit discours gedefinieerd in termen van een vermindering van mogelijkheden voor maatschappelijk handelen.

Volgens het RIVM zou verspilling vooral een probleem voor de toekomst zijn. Want op wereldschaal is ruimte nog geen beperkende factor en van de sleutelvoorraad energie zijn

de voorraden fossiele brandstoffen nog voor enkele generaties voldoende. Op termijn zou echter de begrensdheid van de ruimte een gegeven zijn en op lokaal niveau zijn er volgens het RIVM al effecten van de problemen rond voorraadbeheer merkbaar. Nederland levert in absolute zin slechts een beperkte bijdrage aan de problemen op mondiale schaal. Niettemin is het beslag op voorraden door de gemiddelde Nederlander groot in vergelijking met andere landen, als gevolg van de leefstijl van de Nederlandse burgers (RIVM 1996a: 260-264).

Vanuit een beleidsmatige optiek wordt er in dit discours ook aandacht gevraagd voor de noodzakelijk geachte externe integratie van het milieubeleid. Het beschouwen van ruimte als een sleutelvoorraad zou de daartoe noodzakelijk geachte koppeling tussen ruimtelijk en milieubeleid kunnen leggen. In 1998 is dit bijzonder actueel als bij VROM wordt gewerkt aan de nota Ruimte & Milieu. Deze nota is echter nooit uitgebracht.

Geconcludeerd kan worden dat het bij 'Geen verspilling van ruimte' gaat om de problemen op een mondiaal schaalniveau. Toch lijkt het object van het discours in eerste aanleg lokaal/regionaal, omdat de aandacht vooral uitgaat naar de eindige voorraad grond met functionele geschiktheden in Nederland. Het is juist de cumulatie van de ingrepen op lokaal/regionaal schaalniveau die mondiale consequenties heeft.

3.2.5 Acceptabele oplossingsrichtingen en implicaties voor sturing

Verspilling is eerder gekenschetst als een niet duurzaam gebruik van een voorraad. Ook wordt gesproken over een niet zorgvuldig of niet zuinig gebruik. Het aangeven waar de grens ligt tussen al dan niet duurzaam gebruik is echter problematisch. De aanhangers van dit discours worstelen daar dan ook mee zoals blijkt uit de verschillende pogingen die hier beschreven worden om tot een operationalisatie van een dergelijke grens te komen. Voordat concrete voorstellen worden besproken, wordt hieronder eerst ingegaan op de oplossingsrichtingen die het DGM heeft verkend in het kader van het milieuthema Verspilling, omdat deze mede bepalend zijn voor de oplossingen die in dit discours worden bestudeerd.

In het kader van het milieuthema Verspilling zijn pogingen ondernomen om meetmethoden en indicatoren te ontwikkelen om verspilling te meten en zo meer handen en voeten te geven aan het besluitvormingsproces (zie: diverse publicaties in de publicatiereeks milieustrategie, Ministerie van VROM). Bij de pogingen tot operationalisering van de ideeën over verspilling wordt vooral gezocht naar kwantitatieve modellen. In Nederland heeft Opschoor de idee van 'milieugebruiksruimte' geïntroduceerd (Opschoor 1987). De milieugebruiksruimte geeft aan binnen welke grenzen het menselijk handelen zich dient te bevinden om duurzaam te kunnen zijn.⁷ Het aantrekkelijke aan het idee van milieugebruiksruimte is dat het in principe vastgesteld zou kunnen worden zonder tussenkomst van de politiek. De bepaling ervan zou plaats kunnen vinden op grond van "wetenschappelijke (dus geobjectiveerde) argumentatie" (WRR 1994: 34). Als de milieugebruiksruimte eenmaal is vastgesteld kan op basis daarvan beleid worden ontwikkeld en kunnen instrumenten worden geselecteerd en ingezet.⁸ Het is echter niet mogelijk gebleken dergelijke objectieve grenzen wetenschappelijk te bepalen. Uiteindelijk is het milieuthema Verspilling door het DGM niet nader uitgewerkt in de vorm van een concrete oplossingsrichting (RIVM 1996a: 259). Er zijn ook geen concrete

⁷ Met andere woorden, de milieugebruiksruimte is dat deel van natuur en milieu dat binnen acceptabele risico's kan worden benut. Het is de maximaal toelaatbare schade aan het milieu. Er wordt van uitgegaan dat er een bovengrens is aan de mate waarin de mens gebruik kan maken van zijn natuurlijke omgeving en dat daardoor een verdelingsproblematiek ontstaat die moet worden opgelost. Dat betreft zowel absorptiecapaciteit van emissies als het gebruik van voorraden.

doelstellingen aan gekoppeld. Het product waar het DGM nu op aanstuurt is een goed afgewogen besluitvormingsproces, waarbij expliciet rekening wordt gehouden met afwenteling (zie hierna bij implicaties voor sturing). In NMP 3 laat het DGM het bij de volgende algemene bewoordingen: "om ongewenste afwenteling te voorkomen is een integrale beoordeling van het totale beslag op natuurlijke hulpbronnen nodig. Hiervoor wordt een afwegingskader ontwikkeld onder de noemer voorraadbeheer, op basis van de sleutelvoorraden energie, biodiversiteit en ruimte" (Ministerie van VROM 1998a: 31).

De *ecological footprint* is een voorbeeld van een operationalisatie die aansluit op het discours 'Geen verspilling van ruimte'. Met dit model zou het mogelijk moeten zijn om besluiten door te rekenen op hun afwentelingseffecten (Wackernagel & Rees 1996). De *ecological footprint* 'vertaalt' daartoe alle elementen uit de besluitvorming in hectares ruimtebeslag. Een enigszins vergelijkbaar model, 'de ecologische rugzak', doet dit door alle factoren te vertalen in kilogrammen. Het idee van de *ecological footprint* wordt in kader 3.3 nader geïllustreerd.⁹

Kader 3.4: Ecological footprint (Wackernagel & Rees 1996)

De *ecological footprint* is een maat voor het beslag of de belasting van een bepaalde populatie op 'het milieu'. Het vertegenwoordigt het landoppervlak dat nodig is om het huidige niveau van voorraadconsumptie en afvaluitstoot blijvend te onderhouden. De *ecological footprint* is met andere woorden een instrument ter schatting van het (productief) landoppervlak dat nodig is voor de voorraadconsumptie en afvalverwerking van een gegeven product, persoon, populatie of economie. Dit instrument is ontworpen om bij het nemen van beslissingen beter rekening te houden met het duurzaamheids-aspect. Een *ecological footprint*-analyse zou helpen doordat het een beslissing in een ander, vaak breder, perspectief plaatst, met name door het proces van afwenteling inzichtelijk te maken.

Iedere Nederlander gebruikt gemiddeld 3,3 hectare van het totale aardoppervlak. Gemiddeld heeft elke wereldburger volgens Wackernagel en Rees recht op een *fair earth share* van 1,7 hectare (Lammers 1998: 5). Wackernagel en Rees berekenen de *ecological footprint* van Nederland en concluderen dat Nederland voor haar huidige peil van consumptie en productie zo'n vijftien maal zijn huidige oppervlak nodig zou hebben ten behoeve van de eigen consumptie van landbouwproducten, hout, recreatie en dergelijke (zie noot 4). Opvallend aan deze berekening voor Nederland is, dat het aandeel van de ruimtelijke inrichting aan de *footprint*, in dit geval het percentage bebouwd ten opzichte van onbebouwd oppervlak, gering is: 1,2 procent.¹⁰

⁹ De WRR (1994: 33-42) analyseert de opkomst van het begrip milieugebruiksruimte en de problemen die sinds de introductie ervan spelen met de uitwerking. Afgezien van een aantal principiële problemen, zoals de gedachte dat absolute kennis beschikbaar zou zijn, waarmee volgens de WRR het dynamische karakter van de wetenschap wordt ontkend, zijn er moeilijkheden met de toepassing. Het blijkt niet goed mogelijk eenduidige indicatoren voor duurzaamheid of duurzame ontwikkeling op te stellen. Een groot probleem blijkt het vaststellen van die kritische bovengrens: welke schade aan het milieu is maximaal toelaatbaar? Kennis over de ontwikkelingen in het milieu en de invloed van het menselijk handelen daarop is nog beperkt, er is nog veel onbekend en onzeker (WRR 1994: 37). De Raad voor het Milieubeheer stelt daarom dat wat 'acceptabele' risico's zijn uiteindelijk toch bepaald dient te worden door de politiek. "Dit is en blijft naar haar aard een normatieve zaak, al kan geobjectiverde wetenschappelijke kennis een belangrijke rol spelen bij het in kaart brengen en bij de uitwerking van de keuzen" (Raad voor het Milieubeheer 1994: 7).

Ook De Boer heeft getracht een concrete oplossingsrichting te formuleren die past in het kader van dit discours. Het is een poging het begrip 'toekomstwaarde' uit de ruimtelijke ordening toepasbaar te maken voor besluitvorming. Zij stelt voor daartoe de voorraad ruimte weer te geven in een geschiktheidskaart van de Nederlandse ruimte. "Het beheer van de voorraad is dan het inschatten van de toe- en/of afname van geschiktheid indien wordt overgegaan tot een bepaald gebruik van de ruimte" (1995: 33). Het ministerie van VROM heeft echter tot nu toe geen concrete uitwerking aan dit voorstel gegeven. Een andere oplossingsrichting die hierop aansluit is het reserveren van gronden voor een bepaalde functie. De Ecologische Hoofdstructuur, waarin gronden worden gereserveerd voor het behoud van de voorraad biodiversiteit, kan als een voorbeeld daarvan gezien worden (zie hoofdstuk 7). In het kader van het project 'Nederland 2030' zijn twee discussiescenario's opgesteld: 'Ruimte voor water en energie' en 'Europa zorgt zelf voor voedsel' (Ministerie van VROM 1996d). Beide scenario's vloeien voort uit het gedachtegoed van dit discours. De ruimtereserveringen in deze scenario's zijn echter dermate groot dat ze door de Rijksplanologische Dienst niet als realistisch zijn beoordeeld. Deze scenario's zijn daarom niet gebruikt als bouwstenen voor de perspectieven waarmee dit project is afgesloten (zie hoofdstuk 7).

Ten behoeve van de besluitvorming dient men de verschillende afwentelingsgevolgen van een ruimtelijke ingreep expliciet te maken en vervolgens in de besluitvorming te betrekken. In feite is de oplossingsrichting, waarin aanhangers van het discours 'Geen verspilling van ruimte' zoeken, gelegen in een optimaliseringsvraag. Want in het zoeken naar een afweging bij een besluit met ruimtelijke consequenties wordt gestreefd naar een optimum: de ideale situatie waarin de gevolgen van de verschillende vormen van afwenteling minimaal zijn. Zoals uit het voorgaande blijkt is het nog niet duidelijk hoe dit optimum kan worden geïdentificeerd.

Implicaties voor sturing

Hierboven is beschreven dat er nog geen acceptabele oplossingsrichting is gevonden voor de afwentelingsproblematiek die in het discours 'Geen verspilling van ruimte' centraal staat. Dat is de reden waarom het DGM vooral aanstuurt op bewustwording van het publiek.⁹ De in hoofdstuk 4 beschreven pogingen van Natuurmonumenten om het publiek te mobiliseren in het kader van de discussies en het referendum over IJburg zijn in dit licht te zien.

9 In 1999 constateert de VROM-raad dat de *ecological footprint* een onvoldoende indicator is voor ecologische duurzaamheid vanwege de methodologische beperkingen van het concept en het onzekere en subjectieve karakter van de uitkomst van de berekeningen.

10 Met name het aandeel van het gebruik van fossiele energie, berekend op basis van het oppervlak dat nodig is om de CO₂-uitstoot te assimileren, is erg groot. Een kleine wijziging daarin, bijvoorbeeld meer kernenergie (!) of een groei in het gebruik van fotovoltaïsche zonnecellen, levert volgens deze rekenmethode een veel grotere reductie op van de *ecological footprint* dan andere maatregelen. Voor Canada, waar een meer gedetailleerde berekening is gemaakt, komt het aandeel van wonen neer op zo'n 2% van de totale individuele *ecological footprint*.

11 De aandacht van het DGM gaat uit naar het verder uitbouwen van de 'signaleringsfase' en niet naar het expliciteren van kwantitatieve doelstellingen. Daarnaast wordt getracht aan te haken op lopend milieubeleid zoals klimaatbeleid, verdrogingsbeleid, verwijderingsbeleid, visbeleid en dergelijke. De link met 'leefstijl' wordt extra benadrukt (RIVM 1996a: 260). De leefstijl van de burgers is immers de drijvende kracht achter het beslag op de voorraden. Bij leefstijl gaat het om de consumptie van de huishoudens maar ook indirect door de productiesectoren. De gedachten bij het DGM gaan inmiddels niet meer expliciet uit naar een hiërarchische oriëntatie voor het voorraadbeheer. De aandacht wordt gericht op bewustwording. Maar achter deze noodzakelijk gevonden bewustwording zit natuurlijk wel degelijk een moreel standpunt: verspilling is onwenselijk! Het milieubeleid kan aangeven wat de consequenties van besluiten zijn in termen van afwenteling tussen voorraden, maar het is de politiek die de uiteindelijke afweging zal moeten maken. Het milieubeleid wil niet meer zelf de norm voor die afweging aanleveren: "De ervaring heeft geleerd dat dit geen begaanbare weg is" (Ministerie van VROM 1998a: 311).

Daarbij wordt nadrukkelijk getracht de ruimtelijke besluitvorming te beïnvloeden door de gevolgen van afwenteling onder de aandacht van het publiek en de politiek te brengen.

Door het ontbreken van een concrete oplossingsrichting kan er weinig worden gezegd over de sturingsconceptie die betrokken actoren voor ogen staat. Er wordt gezocht naar een minimalisering van de verschillende vormen van afwenteling. Dit minimum is echter nog niet gedefinieerd omdat niet duidelijk wordt gemaakt hoe de verschillende vormen van afwenteling ten opzichte van elkaar beoordeeld moeten worden. Zoals al eerder is geconstateerd, ligt er vanuit moralistische motieven een koppeling met hiërarchische sturing voor de hand: 'anderen' maken immers nog niet de juiste afwegingen (zie ook hoofdstuk 2). Bij verspilling zou daarom de sturingsconceptie die van een sterke centrale overheid kunnen zijn. Deze overheid dient zorg te dragen voor een duurzaam voorraadbeheer. Dit impliceert het aangeven van harde grenzen voor het gebruik van voorraden waar de gebruikers c.q. de consumenten zich aan dienen te houden.

Gebruik en toepassing in verschillende fasen van het beleidsproces

De ideeën uit dit discours bieden aangrijpingspunten voor een integratie van bepaalde aspecten van het ruimtelijke orderings- en milieubeleid. Hierbij staat een verbreding van de milieudoelstellingen voorop: externe integratie. Beheerders en gebruikers van voorraden dienen aangesproken te worden op hun verspillend gedrag. Er wordt aldus een specifieke invulling aan duurzaamheid gegeven en de aandacht van het beleid wordt verplaatst van de output- naar de input-kant van de economie en de besluitvorming daarover (Annema c.s. 1993a). Uit de casestudy's die beschreven staan in de hoofdstukken 4 tot en met 8, blijkt dat de brongerichte benadering van het beleid impliceert dat dit discours met name in de fase van de voorbereiding van beleid, bij de probleemformulering, bruikbaar zou kunnen zijn. Dat er een verband is tussen eindige voorraden op wereldschaal en regionaal/lokale maatregelen is voor veel politici anno 2000 nog een problematische gedachte, omdat enerzijds de impact van een lokaal besluit op mondiaal niveau niet of nauwelijks zichtbaar is en omdat anderzijds de eindigheid van de voorraden op lokaal niveau niet ervaren wordt. De slogan *think global, act local* is een voorbeeld van hoe men voor deze discrepantie aandacht probeert te krijgen.

Van de vier casestudy's is het beleid voor de Ecologische Hoofdstructuur (zie hoofdstuk 6) het beste voorbeeld van beleid dat aansluit op dit gedachtengoed. Dit EHS-beleid wordt weliswaar niet in de termen van dit discours verantwoord, maar het gaat wel om het reserveren van een hoeveelheid ruimte voor de instandhouding van de voorraad biodiversiteit. De EHS markeert overigens ook een omslag in het beleid. De verdedigende houding tegen aanslagen op de voorraad ruimte voor natuur wordt verlaten voor een offensieve strategie waarbij ruimte wordt geclaimd voor nieuwe natuur.

De praktische bruikbaarheid van de ideeën uit dit discours lijkt beperkt te zijn als het gaat om het zoeken naar een minimum in de verschillende vormen van afwenteling in onderlinge samenhang. Uit de casestudy's blijkt dat het ontbreken van geoperationaliseerde grenzen voor het gebruik van de verschillende sleutelvoorraden daar debet aan is. Er wordt vooral aandacht gevraagd voor een beperking van het beslag op grondvoorraden met bepaalde functionele kwaliteiten, bijvoorbeeld als men nieuwe verstedelijking tracht te weren uit de open ruimte van Nederland.

Kader 3.5: De vertellers of auteurs met eventuele institutionele inbedding

Het milieuthema verspilling is in het eerste NMP (Ministerie van VROM 1989) geïntroduceerd en staat sindsdien op de beleidsagenda van de nationale Nederlandse overheid. Er is de afgelopen jaren een Nationaal Onderzoeksprogramma Verspilling uitgevoerd. Het RIVM heeft onder meer in het kader van dit programma de nodige expertise opgebouwd. In Nederland heeft het idee van de milieugebruiksruimte (Opschoor 1987) een tijd in de belangstelling gestaan. Internationaal krijgt het idee van de *ecological footprint* aandacht, Wackernagel en Rees (1996) zijn voorbeelden van advocaten ervan.

De belangrijkste representanten van het discours 'Geen verspilling van ruimte' zijn te vinden bij ambtenaren van het ministerie van VROM en onderzoekers van het RIVM die trachten het milieuthema Verspilling nader uit te werken en toe te spitsen op de ruimtelijke ordening.¹²

3.2.6 Vertaling in criteria ten behoeve van de casestudy's

In het discours 'Geen verspilling van ruimte' staat de vraag centraal of er in de besluitvorming over een ruimtelijke ingreep rekening wordt gehouden met de gevolgen voor de beschikbaarheid van andere voorraden. Afwenteling dient daarbij zoveel mogelijk voorkomen te worden. Drie vormen van afwenteling zijn daarbij van belang. Afwenteling op andere gebieden, op de twee andere sleutelvoorraden, te weten energie en biodiversiteit, en op de toekomst. Bij nadere beschouwing blijkt dat de afwenteling op de toekomst plaatsvindt via de andere vormen van afwenteling, want door afwenteling worden de sleutelvoorraden aangetast, met als gevolg een verminderde beschikbaarheid ervan voor toekomstige generaties.

Voorbeelden van de afwenteling op andere gebieden zijn de toename van het stedelijk ruimtebeslag ten koste van ruimte voor openheid, agrarisch gebruik, natuur en/of water. Een voorbeeld van afwenteling op de andere sleutelvoorraden zijn de gevolgen van de locatiekeuze van nieuwe woon- en werkgebieden op de beschikbaarheid van de sleutelvoorraden energie of biodiversiteit. Zo heeft de afstand van een nieuwe locatie tot bestaand stedelijk gebied consequenties voor het energiegebruik vanwege de mobiliteit die wordt gegenereerd. De veronderstelling is dat een locatie op afstand van een stad meer mobiliteit genereert dan een locatie in of nabij die stad, en mobiliteit, vooral automobilititeit, kost veel energie. Afwenteling op de voorraad biodiversiteit vindt bijvoorbeeld plaats als het areaal natuurgebied en/of open water wordt verminderd ten behoeve van nieuwe verstedelijking. De afwenteling op de toekomst heeft betrekking op de vermindering van de keuzevrijheid voor toekomstige generaties. Een aangelegde woonwijk is bijvoorbeeld niet, of slechts tegen hoge kosten, te verwijderen mocht er later behoefte zijn aan natuur op die locatie. Hier ligt een verband met het zogenaamde *no-regret*-principe, waarbij het adagium is: pleeg nu geen ingrepen waar toekomstige generaties onnodig mee belast worden.

De conclusie is dat er in feite één 'meta-criterium' is in dit discours: de vraag of bij besluitvorming met ruimtelijke consequenties gezocht wordt naar een minimalisering van de verschillende vormen van afwenteling. De overige criteria zijn daar een afgeleide van.

¹² Het VROM rapport 'Van saneren naar beheren: nadere analyse van het thema Verspilling' (1995) doet verslag van de bevindingen van dit onderzoeksprogramma. Een belangrijk product van dit programma is de studie 'De aarde als onze provisiekast' (Annema c.s. 1993a en 1993b) dat opgesteld is door het RIVM. Het DGM werkt de problematiek van afwenteling tussen sleutelvoorraden uit in een aantal casestudy's bij bedrijven en voor een woonwijk in Nijmegen. Het Centrum voor Milieukunde heeft onderzoek gedaan naar 'ruimte als schaars goed' in relatie tot de sleutelvoorraden energie en biodiversiteit (Bertels c.s. 1996).

Criterium:

minimalisering van de verschillende vormen van afwenteling op de sleutelvoorraden, met aandacht voor de gevolgen van de ruimtelijke ingreep voor:

- andere gebieden
- de sleutelvoorraad energie
- de sleutelvoorraad biodiversiteit
- de keuzevrijheid van toekomstige generaties

3.3 Van ruimtegebrek naar ruimtegebruik

3.3.1 Inleiding

In de laatste decennia is door voortschrijdende suburbanisatie de ruimtelijke kwaliteit van zowel het stedelijke als het landelijke gebied sterk verminderd. Met deze zin zijn de twee complementaire doeleinden van het discours 'Van ruimtegebrek naar ruimtegebruik' aangeduid (zie kader 3.6). Enerzijds wordt er in dit discours gepleit voor herverstedelijking, dus voor het intensiever gebruiken van de bestaande voorraad stedelijk gebied teneinde het draagvlak ervan in stand te houden. Anderzijds gaat de aandacht uit naar het behoud van de resterende voorraad open ruimte in Nederland. Het discours heeft als oplossing een heldere visie op de inrichting van Nederland: de compacte stad en de open ruimte als mal en contra-mal voor de geleiding van de ruimtelijke structuur. De ruimtelijke ordening wordt in dit discours geproblematiseerd met het oog op het niet bereiken van die gewenste ideale inrichting.

De naam voor het discours 'Van ruimtegebrek naar ruimtegebruik' is ontleend aan een rapport van het Milieucentrum Amsterdam waarin gepleit wordt voor een herverstedelijking van de bestaande stad als alternatief voor de aanleg van de woonwijk IJburg in het IJmeer (Holstein en Karsten 1997).¹³ In de kaders 3.7 en 3.8 worden de belangrijkste concepten en metaforen uit dit discours gepresenteerd. Deze worden in de toelichting op het verhaal in paragraaf 3.3.2 nader besproken.

Kader 3.6: Verhaallijn 'Van ruimtegebrek naar ruimtegebruik'

Door toenemend en onnodig stedelijk ruimtebeslag verliezen de steden hun draagvlak en gaan de omvang en de kwaliteit van de open ruimte verloren. Er dient daarom een omslag te komen in het ruimtelijk beleid van toevoegingen aan de voorraad stedelijk gebied naar een beter gebruik van bestaande voorraden. Want bij een beter gebruik van de voorraad is er geen ruimtegebrek. Daartoe dient er geïnvesteerd te worden in herverstedelijking in plaats van in stedelijke uitbreidingen. Tegelijkertijd dient verstedelijking uit de landelijke gebieden geweerd te worden.

¹³ Deze naam is vergelijkbaar met 'van productie naar consumptie van ruimte' en geeft aan dat de investeringen ten behoeve van verstedelijking omgebogen dienen te worden van uitbreidingslocaties naar inbreidingslocaties. Nieuwe investeringen dienen niet gericht te zijn op het vergroten van het stedelijk oppervlak, de productie van ruimte, maar juist op het beter benutten van de bestaande stedelijke voorraden, dus op de consumptie van stedelijke ruimte.

Kader 3.7: Concepten discours 'Van ruimtegebrek naar ruimtegebruik'

Herverstedelijking: betreft een 'voorraadgericht' beleid tot verdere verstedelijking van bestaand stedelijk gebied (Bierman c.s. 1995: 27). Herverstedelijking betreft het ombuigen van de investeringsstromen van uitbreidings- naar inbreidingslocaties en op het optimaliseren van de benutting van de bestaande voorraden.

Landelijk gebied: de voorraad niet verstedelijkte ruimte in Nederland.

Stedelijk gebied: de voorraad ten behoeve van stedelijke functies bebouwde ruimte in Nederland, zoals woonbebouwing, bedrijfsgebouwen, industrieterreinen, infrastructuur en dergelijke. Soms worden ook recreatiebebouwing en/of glastuinbouw tot de stedelijke gebiedsfuncties gerekend.

Stedelijke voorraden: de huisvestingscapaciteiten van de steden.

Kader 3.8: Metaforen discours 'Van ruimtegebrek naar ruimtegebruik'

Compacte stad: de compacte stad is een stad waarin optimale bundeling van stedelijke functies plaatsvindt. Nieuwe bebouwing wordt zoveel mogelijk ingepast binnen bestaande stedelijke grenzen.

Open ruimte: is niet-verstedelijkte ruimte. Het gaat niet over openheid in termen van een vrij en onbelemmerd uitzicht maar over open ruimte op de plankaart. Een "open structuur maakt het mogelijk dat er een levend contact blijft bestaan tussen grote delen van de bevolking en het buitengebied. (...)

Open ruimte is dus niet, zoals wel vaak gedacht wordt, een landschapstype met vergezichten. Het is een waardering van de stad voor het niet-verstedelijkte gebied bij die stad. Het schept ruimte in een verstedelijkt gebied" (Ministerie van VRO 1976: 83).

Randstad-Groene Hart: deze metafoor is al decennia lang een van de leidende principes in de Nederlandse ruimtelijke ordening. Zij is uitgebreid beschreven door Faludi en Van der Valk (1994), die haar zelfs zien als een planningdoctrine. De metafoor Randstad-Groene Hart weerspiegelt de interdependentie tussen (compacte) stad en open ruimte.

Mal-contramal: de dichotomie mal-contramal wordt gebruikt als ruimtelijk basisprincipe om de tegenstelling landelijk-stedelijk gebied mee af te kaderen. Het is een impressie van de ruimtelijk geleedende werking van de fysieke neerslag van stedelijke en landelijke functies. Meestal worden stedelijke functies daartoe rood op de plankaart ingekleurd en landelijke functies groen.

3.3.2 Toelichting op het verhaal

"Alles wijst erop dat de oplossing meer dan vroeger in de stad zelf moet worden gevonden.

Verdere aanspraken op de open ruimte worden daarmee tot een minimum beperkt. (...)

Optimalisering van het ruimtegebruik binnen het bestaand stedelijk gebied is echter ook noodzakelijk om voldoende stedelijke kwaliteit te genereren en vervelprocessen in de voorraad tegen te gaan" (Bierman c.s. 1995: 14).

In het begin van de jaren zeventig verschijnen de eerste publicaties waarin de grondgedachten worden verwoord waar dit discours op is gefundeerd (Bakker en Bierman 1972, Ronteltap en Funken 1972). Daarin wordt de aantasting van de open ruimte door het snel groeiend stedelijk ruimtebeslag aan de kaak gesteld. In die jaren veranderen de stedelijke structuren namelijk in een snel tempo door de grote groei van het autobezit. Compact bouwen uit oogpunt van nabijheid is dan niet langer noodzakelijk, want autogebruik maakt wonen en werken in lage dichtheden mogelijk. Dit heeft een explosief toenemend stedelijk

ruimtebeslag tot gevolg, en door doorsnijding en versnippering gaan in snel tempo omvang en kwaliteiten van de voorraad open ruimte verloren. Eigenlijk is de perceptie van deze problematiek sindsdien nauwelijks veranderd. Aanhangers van dit discours storen zich aan die groei van het stedelijk grondoppervlak. Zij wijzen erop dat die groei ten koste gaat van de open ruimte. Benadrukt wordt dat een belangrijk deel van de groei van het stedelijk grondgebruik niet samenhangt met de groei van de bevolking maar met de groei aan individuele ruimteconsumptie per inwoner. Hier wil men paal en perk aan stellen. In dit discours wordt dan ook met verbazing gekeken naar de extrapolaties die de ministeries maken voor de verwachte groei aan woningen en hectares bedrijventerrein voor de toekomst. Zo leidt het noemen van het aantal van één miljoen geplande woningen ten tijde van het verschijnen van de Vinex tot de nodige commotie onder de aanhangers van dit discours. Zowel de inaugurele rede van Needham (1995) waarin behoud van de open ruimte wordt bepleit, als de hernieuwde pleidooien van Bierman voor herverstedelijking (1995) zijn hieruit voortgekomen. In de woorden van Needham is "de 'planologische' verstedelijking verder doorgeschoten dan de 'sociologische' (...) de intensiteit van de bebouwing en/of van het gebruik van de bebouwde ruimtes neemt af" (in: Ministerie van VROM 1996a: 32). Bierman noemt Heemstede een treffend voorbeeld van deze ontwikkeling. Hij heeft berekend dat in de periode 1965-1990 de woningvoorraad van deze stad met 50% is toegenomen, terwijl de omvang van de bevolking in deze 25 jaar met 237 inwoners zou zijn afgenomen. Dit wordt als een negatieve ontwikkeling gezien (Meinsma c.s. 1998a en 1998b).

De aanhangers van dit discours maken zich zorgen over de toekomst. Needham bijvoorbeeld, waarschuwt voor de gevolgen van de voortschrijdende verstedelijking voor Nederland als het verstedelijkingsproces van de afgelopen veertig jaar zich in hetzelfde tempo zou voortzetten (in: Ministerie van VROM 1996a: 31-39). Hij becijfert dat het landelijk gebied in dat geval over zo'n 290 jaar zal zijn opgesoupeerd.¹⁴ Hij verbaast zich over het gemak waarmee in Nederland open ruimte wordt omgezet in stedelijke ruimte. Het verlies aan gronden met *genius loci*, die de dragers zijn van continuïteitsbesef, de vernietiging van een deel van het collectief geheugen, noemt hij kwalijk. Maar ook leidt verlies aan open ruimte tot achteruitgang van natuurlijke leefmilieus en daarmee tot verlies aan biodiversiteit.

Waar aanvankelijk vooral vanuit esthetische, natuur- en milieuoverwegingen kritisch tegen de stedelijke groei wordt aangekeken, gaat geleidelijk aan de zorg voor het wegvallen van het stedelijk draagvlak als gevolg van de verdunning meespelen. Verdunning houdt in dat er als gevolg van de suburbanisatie en de verkleining van de huishoudensgrootte minder mensen per oppervlakte-eenheid wonen. Door deze verdunning wonen er minder mensen in de directe nabijheid van de stedelijke voorzieningen, het winkelapparaat, bioscopen, theaters, openbaar vervoer en dergelijke. Door de verdunning zou het draagvlak voor deze voorzieningen weg kunnen vallen. Momenteel ligt het accent van het discours op het creëren en in stand te houden van voldoende ruimtelijke kwaliteit in de nederzettingen door het voorko-

14 Op deze berekening valt overigens nogal wat af te dingen. CBS-data uit 1950 worden zonder correctie voor wijzigingen in meetmethode en categorie-indeling vergeleken met data uit 1989. Op basis hiervan zou de groei aan stedelijk oppervlak per inwoner per jaar van 3,8 m² bedragen. Van Diepen (1995) berekent echter, na correctie, een groei van 0,9 m² voor dezelfde periode. De grootste groei aan stedelijk oppervlak vindt bovendien plaats in de periode 1950-1979, daarna zwakt deze groei sterk af. Ook hierdoor is de extrapolatie gechargeerd. Overigens komt deze groei vooral ten goede aan de individuele woonconsumptie. Het aantal vierkante meter grondgebruik ten behoeve van werken is in de periode 1979-1993 gedaald van 140 naar 121 m² per actieve deelnemer aan beroepsbevolking. Een volgende kanttekening bij de extrapolatie is dat niet alleen de factoren die ten grondslag liggen aan deze groei onvoldoende worden geanalyseerd, ook het lerend vermogen van de mens wordt ontkend (Zwanikken 1997a en 1997b).

men van onnodig stedelijk ruimtegebruik buiten die nederzettingen. Als nevenproduct ontstaat 'gespaarde ruimte' buiten de nederzettingen. Een voorbeeld van deze redenering geeft Bierman in zijn argumentatie tegen de aanleg van IJburg: "Ook al was het IJmeer waarde-loos gebied dan nog is het onverstandig om IJburg te bouwen vanwege de negatieve gevolgen voor de kwaliteit van de bestaande gebouwenvoorraad in zowel Amsterdam als andere nederzettingen".¹⁵

In dit discours wordt benadrukt dat de voortgaande suburbanisatie leidt tot zowel een achteruitgang van de stedelijke kwaliteit door het wegvallen van het draagvlak daarvan, als van de landelijke kwaliteit, door de aantasting van de open en groene ruimte. Een zuiniger stedelijk ruimtegebruik, in de vorm van een compacte stedenbouw, kan, in combinatie met een stringent restrictief bouwbeleid voor de open ruimte, verdere aantasting van de open ruimten voorkomen. Het huidige ruimtelijke ordeningsbeleid, zoals neergelegd in de Vinex, wordt gezien als een te zwakke beleidsvertaling van deze gedachtegang. In het Vinex-beleid zijn wel elementen van dit discours herkenbaar, maar ze worden onvoldoende consequent doorgevoerd en de handhaving ervan blijft in gebreke.¹⁶ Voor de aanhangers van dit discours gaat het Vinex-beleid dus niet ver genoeg. Gepleit wordt voor een betere bescherming van de open ruimte en een veel intensiever gebruik van bestaande stedelijke voorraden. Er wordt nog steeds te veel gebouwd aan de rand van en buiten bestaand stedelijk gebied en met name het restrictief beleid wordt onvoldoende stringent gehandhaafd. Er dient een radicale omslag te komen van het denken in toevoegingen aan de voorraad stedelijk gebied naar aandacht voor intensivering van het gebruik van de bestaande voorraden. Investeringsdienen zich daarom in hoofdzaak te richten op herverstedelijking in plaats van op uitbreiding van het stedelijk ruimtebeslag. Herverstedelijking wordt omschreven als het verder verstedelijken van de stad (Bierman c.s. 1995: 27). In het huidige beleid wordt er onvoldoende geanalyseerd in hoeverre de bestaande voorraden woningen, bedrijfsterreinen en infrastructuur in staat zijn te voldoen aan de zich wijzigende behoeften. Het efficiënter benutten van de bestaande voorraden, herverdeling van ruimten en dergelijke, voorkomt dat de stad leegloopt en dat gedane investeringen onnodig vroeg worden afgeschreven.

De aanhangers van dit discours hebben een sterke binding met de stedelijke problematiek. Daardoor worden er in dit discours niet veel ideeën ontwikkeld over de open ruimte. Waar ten behoeve van herverstedelijking een groot scala aan potentiële instrumenten wordt beschreven en bedacht, laat men dit ten aanzien van de open ruimte achterwege. Initiatieven als de Ecologische Hoofdstructuur, het restrictief beleid of het Bufferzonebeleid worden weliswaar ondersteund, maar concrete ideeën over de inrichting en het gebruik van het landelijk gebied ontbreken. In de discussies over natuurontwikkeling, plattelandsvernieuwing, ruilverkaveling, herstructurering van de varkenssector of de mestproblematiek zijn geen bijdragen te vinden van aanhangers uit dit discours. Sommige auteurs binnen dit discours, zoals Bierman en Meinsma, richten zich dan ook nadrukkelijk op de gevolgen van het wegvallen van het draagvlak voor de stad door de verdergaande verdunning. Zij motiveren hun pleidooi voor herverstedelijking enkel vanuit het argument van de instandhouding van stedelijke kwaliteit en motiveren hun pleidooi niet met referenties aan de waarden van de open ruimte.

¹⁵ Fax Bierman d.d. 3-04-98.

¹⁶ Voor de bescherming van de open ruimte gaat het om het restrictief beleid en het Bufferzonebeleid dat ondersteund wordt door de Randstadgroenstructuur, de Strategische Groenprojecten, het Koersenbeleid, de Ecologische Hoofdstructuur en dergelijke. Voor wat betreft het stedelijk gebied zijn dit onder meer het compacte-stad-beleid, ondersteund door het beleid voor de stedelijke knooppunten, het locatiebeleid en de investeringsprioriteiten gericht op versterking van het stedelijk draagvlak.

3.3.3 Motieven met achterliggende waarden en normen

Een belangrijke drijfveer voor de aanhangers van dit discours is de instandhouding en waar nodig het herstel van stedelijke kwaliteit. Suburbanisatie leidt tot een extensivering van het stedelijk ruimtegebruik en daarmee tot het wegvallen van het draagvlak voor voorzieningen in de steden en tot processen van sociale uitsortering en segregatie. Hier speelt een economisch motief als het gaat om het niet verloren laten gaan van investeringen in de stedelijke gebieden en een sociaal motief als het gaat om het voorkomen van de achteruitgang van de leefbaarheid van steden. De overheid heeft daarbij een belangrijke taak want de individuele burger met haar *defective telescopic faculty* denkt volgens Needham niet aan het collectief belang of de toekomst (hij verwijst hierbij naar de econoom Pigou, in: Ministerie van VROM 1996a: 35). De optelsom van individuele preferenties, in het bijzonder de groeiende behoefte aan meer stedelijke ruimte per individu, leidt tot een onacceptabele aantasting van stad én land.

De motivatie van het discours ligt in het collectief belang. Het discours geeft een specifieke invulling aan het duurzaamheidsbeginsel: de voorraad open ruimte dient gespaard te blijven voor de huidige maar vooral ook voor de toekomstige generaties. Op dit punt zijn er raakvlakken met het discours 'Geen verspilling van ruimte'. Waar echter de actoren van dat laatste discours geen specifieke ruimtelijke inrichting voor ogen staat, wordt in 'Van ruimtegebrek naar ruimtegebruik' de compacte stad als dé oplossing gezien. Een ander duurzaamheidsaspect betreft het beter beheren van de bestaande voorraden stedelijk ruimte, want verval ervan dient te worden voorkomen. De compacte stad wordt ook gezien als oplossing voor de mobiliteitsproblemen door de betere kansen voor openbaar vervoer. Ook zou binnen een compacte stad zuiniger met energie kunnen worden omgegaan.

Needham (1995: 6-7) geeft in zijn oratie drie motieven voor herverstedelijking die het geschetste duurzaamheidsideaal van behoud aan open ruimte nader onderbouwen. Een cultureel motief ligt in de noodzakelijke bescherming van de landschappelijke cultuur-historische waarden: de *genius loci*. Een ecologisch motief ligt in het voorkomen van verdere aantasting van de natuur. Een derde motief is de morele overweging dat de mens een gast op aarde is en de intrinsieke waarde van de open ruimte dient te respecteren. Deze motieven zijn te herleiden tot wat Van Tatenhove (1993: 60) beschrijft als een 'romantisch natuurbeeld'. De natuur dient beschermd te worden tegen industrialisatie en verstedelijking. Dit denken domineerde de romantisch-utopische natuurbeschermingsbeweging gedurende de eerste helft van deze eeuw. Gemeend werd dat dit het best kon worden gerealiseerd door de natuur te isoleren van de 'cultuur'. Volgens van Tatenhove wordt de natuur daarbij, vanuit een apolitieke grondhouding, niet gezien in haar maatschappelijke context. Elementen van dit denken zijn te herkennen in de extensiverings- en reservaatsgedachten in het hedendaagse beleid, in het bijzonder in het EHS-beleid en het restrictief beleid. Er is ook een ecocentrisme te herkennen in de genoemde motieven als het gaat om de idee van natuur als intrinsieke waarde van waaruit beperkingen worden opgelegd aan het menselijk handelen.

In de typologie van de culturele theorie (zie hoofdstuk 2) kunnen de motieven van dit discours worden herleid tot een moralistisch wereldbeeld. De aanhangers van dit discours stellen zich immers op als de idealistische redders van moeder aarde. De menselijke behoeften dienen beteugeld te worden omdat verdere exploitatie van de omgeving gevaarlijk is. Ook zijn er elementen van een hiërarchisch wereldbeeld herkenbaar in dit discours, vooral als het gaat om de beteugeling van de mens met zijn *defective telescopic faculty* en het verkennen van mogelijke oplossingsrichtingen en maatregelen (zie paragraaf 3.3.5).

3.3.4 Probleemperceptie: object en schaalniveau

Voor de aanhangers van dit discours is het meest in het oog springende probleem in de ruimtelijke ordening de groei van het oppervlak van het verstedelijkt gebied in Nederland. Deze groei leidt tot het wegtrekken van bewoners uit de stad (verdunding) en zo tot een onderbenutting van de bestaande voorraad stedelijk gebied. Deze groei leidt ook tot de aantasting van de voorraad open ruimte. Aanvankelijk lag het accent binnen het discours op die aantasting van de open ruimte. Geleidelijk aan krijgt het kwaliteitsverlies van de steden, met name het aspect van het wegvallen van het draagvlak voor voorzieningen, meer aandacht (Bierman c.s. 1995). In dit discours leidt bundeling van verstedelijking tot vitale steden en het behoud van open ruimten. Ook wordt bundeling als een oplossing gezien voor het probleem van de groeiende automobilititeit. Compacte steden leiden tot een beperking van de mobiliteitsbehoefte en bieden goede mogelijkheden voor de exploitatie van collectief vervoer. Het principe van bundeling gaat op voor alle ruimtelijke schaalniveaus. De aantasting van de open ruimte lijkt vooral zichtbaar op een regionaal niveau alhoewel het ook op hoger schaalniveau als probleem wordt gezien, zoals bij het Groene Hart in relatie tot de Randstad. Het probleem van de onderbenutting van bestaande stedelijke voorraden, met het daaruit voortvloeiende kwaliteitsverlies van die steden, uit zich met name op lokaal en regionaal niveau, maar wordt dermate zwaarwegend geacht dat rijkssturing noodzakelijk is.

Tot slot is het opvallend dat door sommige auteurs wordt opgemerkt dat conflicten over bestemmingsveranderingen in hevigheid en omvang zouden toenemen (bijvoorbeeld in Bierman 1995: 21). Deze conflicten worden gezien als een uiting van de toenemende schaarste aan ruimte. Hiermee wordt ook het urgente karakter van aanscherping van het beleid gemotiveerd.¹⁷ Er is een duidelijke relatie tussen de ruimtelijke problemen die dit discours signaleert en lopende discussies bij de Rijksplanologische Dienst. Het betreft in het bijzonder de discussies rondom het thema 'Nederland is vol', en die naar aanleiding van de publicatie van de 'Nieuwe kaart van Nederland'. Ook in het project Nederland 2030 en bij de voorbereiding van de Vijfde Nota krijgen de problemen die dit discours signaleert, uitgebreid aandacht.

3.3.5 Acceptabele oplossingsrichtingen en implicaties voor sturing

De auteurs proberen met hun publicaties zowel de publieke opinie als beleidsmakers en politici te mobiliseren. De inaugurele rede van Needham (1995) is hier een voorbeeld van. Zij lijken daarbij te willen aansluiten op de maatschappelijke discussie dat Nederland vol zou zijn (zie bijvoorbeeld: De Volkskrant 1997, en ook de discussie over IJburg in dit proefschrift, hoofdstuk 4). De publicatie van de 'Nieuwe kaart van Nederland' (Modder c.s. 1997, Hemel 1997) bevestigt volgens de aanhangers van dit discours dat de optelsom van alle kleine en grote projecten leidt tot een grote aantasting van het landelijk gebied door versnippering en ruimteverlies. Dit wordt gezien als het gevolg van het ontbreken van een centrale regie. De landelijke overheid dient deze regie weer nadrukkelijk op zich te nemen.

De in dit discours gehanteerde ruimtelijke orderingsstrategie is intensivering van het stedelijk ruimtegebruik opdat zo min mogelijk uitbreiding van stedelijk ruimtebeslag noodzakelijk is. Het gaat om een proces dat door Bierman c.s. (1995) herverstedelijking wordt genoemd: het investeren in de bestaande stad, het geven van impulsen tot verdichting en optimalisering van het gebruik van bestaande voorraden. Het gaat bij herverstedelijking om een combi-

¹⁷ Dat ook de voorstellen van dit discours tot herverstedelijking en meervoudig ruimtegebruik kunnen leiden tot een toename van dergelijke conflicten, wordt overigens niet benoemd.

natie van maatregelen om meer mensen per hectare passend te huisvesten, meer stedelijke kwaliteit te bieden en zo ruimte te sparen. Met name de (her)verdeling van de woonruimte krijgt veel aandacht. De huidige woningvoorraad met een overmaat aan ééngesinswoningen sluit niet meer aan op de groeiende groep kleine en oudere huishoudens. Daarom dient doorstroming van grote naar kleine woningen te worden bevorderd, dienen grote woningen gesplitst te worden en dient nieuwbouw door verdichting tussen de bestaande bebouwing plaats te vinden. Bierman c.s. (1995) geven tientallen suggesties voor maatregelen gericht op een beter voorraadbeheer van woningen en bedrijfsruimten. Deze maatregelen zijn gericht op het beter laten aansluiten van de voorraad op de vraag. Een dergelijk voorraadbeheer draagt bij aan een optimaal gebruik van de voorraad en daarmee aan de instandhouding van het stedelijk draagvlak voor voorzieningen en dergelijke. Een voorbeeld van een uitwerking hiervan is te vinden bij de provincie Noord-Brabant in de vorm van een stappenplan voor het reguleren van de groei van de verstedelijking van kernen in het landelijke gebied (Provincie Noord-Brabant & Ministerie van VROM 1995).

Een aanvullende impuls tot intensivering van het bestaand stedelijk ruimtegebruik zou het creëren van schaarste aan bouwgrond zijn. In 1998/1999 is in het kader van de Werkgroep Toekomstige Ontwikkelingen in de Bouwnijverheid (WTO) een studie gedaan naar de mogelijkheid om het stedelijk grondgebruik te intensiveren door het beïnvloeden van de grondmarkt. Door het creëren van schaarste aan bouwgrond zou tegelijkertijd worden gezorgd voor een goede bescherming van de open ruimte. Restrictief bouwbeleid buiten het bestaand stedelijk gebied zou automatisch, dat wil zeggen via het marktmechanisme, leiden tot intensivering van het gebruik van bestaand stedelijk gebied.¹⁸

Implicaties voor sturing

De sturingsconceptie lijkt er een te zijn van een sterke overheid op alle schaalniveaus. In het bijzonder gaat dit op voor de nationale overheid, want lokale bestuurders zouden nog teveel geneigd zijn tot uitbreiding van hun stedelijk grondoppervlak om daarmee tegemoet te komen aan de behoeften van hun burgers. Ook financiële overwegingen spelen hierbij een belangrijke rol, de ontwikkelingswinsten van het gemeentelijk grondbedrijf kunnen namelijk aanzienlijk zijn. Er is een sterk instrumenteel denken, zoals blijkt uit de oplossingen die Bierman c.s. (1995) aandragen voor een actief voorraadbeheer, waarbij een zwaar accent ligt op regulerende maatregelen. Er is blijkbaar niet veel vertrouwen in de markt of in het individu. Bierman c.s. ageren tegen het huidige politieke klimaat van 'meer markt, minder overheid'. Voor een voorraadbenadering lijkt juist meer overheidsinterventie nodig (1995: 15). Echter niet alle aanhangers binnen dit discours gaan zover. Meinsma benadrukt het belang van heldere regels waarmee de overheid de speelruimte voor andere actoren aangeeft. Binnen die regels is juist weer vrijheid mogelijk.¹⁹ Ook Needham (Ministerie van VROM 1996a: 35) wijst op het belang van overheidssturing: "... tekortkomingen bij marktprocessen (collectieve goederen, gemiste kansen, externe effecten) komen bij ruimtebeslissingen vaak voor en horen tot de klassieke motiveringen voor overheidsinterventies in de vorm van ruim-

¹⁸ Een bijzondere uitwerking van het beleid voor de open ruimte geeft De Jong in zijn essay 'De geschiedenis van vrije ruimte' (in: Ministerie van VROM 1996a: 14-21). De Jong legt een verband tussen groei van de wereldbevolking die de beschikbare ruimte per persoon reduceert en de noodzakelijke groei van de ruimtelijke kwaliteit in termen van keuzevrijheid die daar tegenover dient te staan. "De keuzevrijheid van toekomstige generaties voor zover afhankelijk van de ruimtelijke ordening kan slechts op peil gehouden worden door de garantie van verscheidenheid in stedelijke en landelijke omgevingen" (1996a: 21) en dus van het behoud van lege ruimte. Zijn oplossing is het leeghouden van ruimtes met een bepaalde straal op elk schaalniveau, van de regio ($R = 30$ km) tot zelfs binnen de woning ($R = 3$ m).

¹⁹ Informatie uit telefoongesprek 06-04-98.

telijk beleid". De mens let te weinig op de toekomst. Het is daarom de taak van de overheid om te 'zorgen voor morgen', dus om dat defect te corrigeren. Needham ziet de rijksoverheid als de enige hoeder van het grondgebruik in Nederland (idem: 38). Het is de taak van het rijk schaarste aan bouwgrond te creëren waardoor intensivering van bestaand stedelijk gebied aantrekkelijk wordt. Het in de Vinex geïntroduceerde instrument van uiterste bebouwingscontouren voor kernen in de restrictieve gebieden laat zien hoe de rijksoverheid tracht te opereren in het spanningsveld tussen centralisatie en decentralisatie. Enerzijds dienen met de contouren heldere en toetsbare afspraken tot stand te komen en anderzijds dienen lagere overheden en marktpartijen meer vrijheden te krijgen bij de nadere vormgeving van het beleid. Voor een beschrijving van de problemen die dit spanningsveld oplevert bij het restrictief beleid wordt verwezen naar hoofdstuk 5.

Gebruik en toepassing in verschillende fasen van het beleidsproces

De aanhangers van dit discours menen een krachtige en adequate inrichtingsvisie voor Nederland te bieden. Betoogd wordt dat de bestaande voorraden in het stedelijk gebied veel meer kunnen accommoderen dan nu het geval is. Er wordt verwacht dat overheidssturing ertoe leidt dat alle actoren hun inspanningen richten op investeringen in de stad. Ook wordt gepleit voor een beter beheer van die bestaande stedelijke voorraden. Er wordt uitgegaan van een versterking van de stuurkracht van de ruimtelijke ordening. De ideeën hebben betrekking op alle fasen van het beleidsproces, bij elke stap dient te worden gezocht naar intensiveringsmogelijkheden. Voordat er gezocht gaat worden naar mogelijke uitbreidingsopties voor nieuwe verstedelijking, dienen eerst de capaciteiten van de bestaande voorraden in kaart te zijn gebracht. Dit betekent dat ook het beheer van die voorraden veel aandacht behoeft. Beheer wordt vaak gezien als de laatste fase van het beleidsproces, maar zou juist de eerste fase daarvan moeten zijn, want door goed beheer wordt verval van de stedelijke voorraden voorkomen.

Er is kritiek op de ideeën uit dit discours, waarbij wordt gesteld dat het consequent uitwerken van de gepresenteerde visie, met name bij de voorstellen tot 'herverdeling' van ruimte, kan leiden tot een ingrijpen in bestaande eigendomsrelaties (zie bijvoorbeeld de reacties op het perspectief Stedenland uit 'Nederland 2030', Ministerie van VROM 1998b). Bierman (1995) antwoordt hierop dat de geformuleerde voorstellen gebaseerd zijn op vrijwilligheid. De critici stellen verder dat het discours teveel indruist tegen de wens tot meer woonruimte per persoon en onvoldoende rekening houden met regionale en lokale verschillen. Als de ideeën uit dit discours onverkort beleid worden zouden veel mensen en bedrijven gedwongen worden met minder ruimte genoeg te nemen, terwijl ze zich juist meer ruimte kunnen permitteren door de economische groei en de toenemende welvaart. Daarom zou het maatschappelijk draagvlak voor de voorstellen uit dit discours beperkt kunnen zijn. Dit heeft weer consequenties voor de bruikbaarheid daarvan, zeker in de huidige context van het ruimtelijk beleid die gekenmerkt wordt door een decentraal stelsel met veel ruimte voor inspraak en overleg.

Uit de casus restrictief beleid (hoofdstuk 5) blijkt dat *stakeholders* in het landelijke gebied van mening zijn dat de beleidsvoorstellen die goed aansluiten op de ideeën uit dit discours, te stedelijk zijn georiënteerd en te weinig rekening houden met de belangen van bewoners en bedrijven in de restrictieve gebieden. Het restrictief beleid heeft dan ook weinig draagvlak onder de actoren uit dit landelijk gebied.

Kader 3.9: De vertellers of auteurs met eventuele institutionele inbedding

In de vroege jaren zeventig verschijnen publicaties als 'Ruimteconsumptie of Bouwconsumptie' van Ronteltap en Funken (1972) en 'Steden, wegen en ruimte' van Bakker en Bierman (1972) die reeds de basisgedachten van dit discours verwoorden.²⁰ Een aantal auteurs uit dit discours in Nederland zoals Bierman, Meinsma en Needham, is momenteel vertegenwoordigd in de Werkgroep Toekomstige Ontwikkelingen in de Bouwnijverheid (WTO) opgericht in 1986 onder voorzitterschap van Kruijt. Het WTO is een studiegroep van het SISWO, Instituut voor Maatschappijwetenschappen te Amsterdam.^{21 22}

De instelling van het StIR, het Stimuleringsprogramma Intensief Ruimtegebruik, bij de Rijksplanologische Dienst, en de instelling van het Coördinatieteam Optimalisering Grondgebruik bij de gemeente Amsterdam zijn voorbeelden van de institutionalisering van dit discours.

De Vereniging Milieudefensie en de Stichting Natuur en Milieu zijn in 1999 de actie 'trek de groene grens' gestart ter behoud van de open ruimte in Nederland. Het pleidooi van deze organisaties sluit aan op de ideeën uit dit discours (Vereniging Milieudefensie & Stichting Natuur en Milieu 1999).

3.3.6 Vertaling in criteria ten behoeve van de casestudy's

De aanhangers van het discours 'Van ruimtegebrek naar ruimtegebruik' hechten sterk aan het behoud van het draagvlak voor stedelijke voorzieningen, want als het stedelijk draagvlak behouden blijft wordt voorkomen dat de gedane investeringen in het stedelijk gebied verloren gaan. Daarnaast wordt gehecht aan de instandhouding van de voorraad open ruimte en men ziet het weren van nieuwe verstedelijking als de sleutel daartoe. Dit gaat op voor alle ruimtelijke schaalniveaus. Het accent van de besluitvorming ligt op de beperking van de groei van het stedelijk grondoppervlak ('gespaarde ruimte'). De wijze waarop dit gerealiseerd wordt is minder van belang. In feite is er binnen dit discours één criterium van doorslaggevend belang: blijft de uitbreiding van het stedelijk grondoppervlak beperkt?

Mocht er toch uitbreiding van stedelijk grondoppervlak plaatsvinden, dan zijn aanvullende criteria voor de beoordeling: (a) wordt er getracht te voorkomen dat gedane investeringen in het stedelijk gebied verloren gaan, (b) wordt er tevens getracht in bestaand stedelijk gebied het grondgebruik te intensiveren, en (c) in hoeverre wordt getracht de stedelijk uitbreiding in omvang te beperken door ook daar het grondgebruik te intensiveren. Tot slot is een aanvul-

²⁰ Het verloop van het discours is steeds verbonden geweest aan actualiteiten en daaruit voortvloeiende publicaties. Dit is recent met de discussie rondom IJburg nog eens gebleken. Voorbeelden zijn: Almere studie PLAN (1975-6), Eindrapport Structuuronderzoek Bouwnijverheid 'Gebouwde omgeving: gebruik, beheer en inrichting (1981), BNS-brochure pp. 12-17 'Naar een stedenbouw van het genoeg' (1992), 'Van trendbrief naar trendbreuk' in Stedenbouw en Volkshuisvesting 1993-3 pp. 9-13 (1993) en SISWO-publicatie 379 Symposiumverslag 'Naar een houdbaar Holland?' (1992).

²¹ Needham en Bierman zijn twee belangrijke representanten van dit discours. Zie: de inaugurele rede van Needham (1995) en een uitwerking daarvan in de VROM-publicatie Ruimte als Voorraad (1996a). Ideeën over herverstedelijking, de intensivering van het gebruik van bestaande stedelijke voorraden, zijn te vinden bij Bierman c.s. (SISWO-publicaties 1991 en 1995). De laatste jaren is door Bierman een reeks praktijkstudies verricht aan de hand waarvan de argumentatie wordt aangescherpt: Heemstede (1990), Brabantse Kernen (1994), Egmond (1995), Dordrecht (1996), Apeldoorn (1997) en Westelijke Mijnstreek (1998). De laatste vier in samenwerking met Meinsma.

²² In dit licht kan ook het 'Manifest' worden gezien waarin 'de zorg wordt uitgesproken over wat er in dit land gebeurt'. Een zevental verontruste burgers, planologen, stedenbouwkundige, een architect, een milieudeskundige en een volkshuisvester sturen dit Manifest in 1996 aan de minister van VROM en de Tweede Kamer (Needham c.s. 1996).

lend criterium (d) of in de open ruimten, het landelijk gebied, verstedelijking wordt geweerd, dus of er in die gebieden restricties worden opgelegd aan stedelijk grondgebruik. Dit is van belang om de open ruimte te vrijwaren van stedelijke functies en tevens het beleid van herverstedelijking te ondersteunen.

De conclusie is dat er één 'meta-criterium' is in dit discours, de vraag of de uitbreiding van het stedelijk grondoppervlak beperkt wordt. De overige criteria zijn daar een afgeleide van.

Criterium:

beperking uitbreiding van stedelijk grondoppervlak, met aandacht voor het:

- niet verloren laten gaan van investeringen in stedelijk gebied
- intensiveren grondgebruik van bestaand stedelijk gebied
- intensiveren grondgebruik van eventuele stedelijke uitbreidingen
- restricties aan stedelijk grondgebruik in het landelijk gebied

3.4 Terug naar de ruimte

3.4.1 Inleiding

Dit discours is gericht op een verbetering van de besluitvorming over het ruimtegebruik en de positie van de ruimtelijke ordening daarbij. De aanhangers van 'Terug naar de ruimte' willen daartoe een versterking van de stuurkracht van de ruimtelijke ordening ten opzichte van de steeds dominanter wordende sectoren. Ten behoeve van die versterking dient de ruimte en haar kwaliteiten weer centraal gesteld te worden in de besluitvorming. Dit zou kunnen door het beschrijven en meetbaar maken van de ruimtelijke kwaliteiten van de verschillende ruimtelijke voorraden (zie kader 3.10). Binnen dit discours wordt ook gezocht naar mogelijkheden om meer samenhang aan te brengen in het beleid voor de fysieke leefomgeving. Daarbij zoekt men naar mogelijkheden om de verschillende leefomgevingskwaliteiten te kapitaliseren en in balansen ten opzichte van elkaar te wegen. In de kaders 3.11 en 3.12 worden de belangrijkste concepten en metaforen uit dit discours gepresenteerd. Deze worden in de toelichting op het verhaal in paragraaf 3.4.2 nader besproken.

Kader 3.10: Verhaallijn 'Terug naar de ruimte'

De kern van de ruimtelijke ordening - de ruimte en haar kwaliteiten - dient weer centraal gesteld te worden in de besluitvorming. Voorkomen dient te worden dat de aandacht te veel doorslaat naar procesbegeleiding. Er is pas sprake van een goede besluitvorming als ten behoeve van de ruimtelijke ordening, de voorraad ruimte, kwantitatief en kwalitatief geëxpliciteerd, gewaardeerd en gewogen wordt.

Kader 3.11: Concepten discours 'Terug naar de ruimte'

Waarderen c.q. kapitaliseren: Dit is het proces van het toekennen van een waarde aan de geïnventariseerde voorraden ruimtelijke of leefomgevingskwaliteiten.

Vorraden aan ruimtelijke kwaliteiten: De ruimte of de leefomgeving is uiteen te leggen in een aantal kwaliteiten. Deze kwaliteiten zijn te beschrijven in voorraadtermen (zie bijvoorbeeld de pogingen daarvoor in de 'leefomgevingsbalans', RIVM 1998a).

Leefomgeving: Het totaal van fysieke en sociale verbanden en de relaties met de natuur zoals de mens die kent en ervaart (RIVM 1996b: 18). De fysieke leefomgeving bestaat uit voorraden van allerlei objecten en hun (ruimtelijke) ordening (RIVM 1998a: 17).

Kader 3.12: Metaforen discours 'Terug naar de ruimte'

Vorraad-balans: Door het bijhouden van een balans waarop van alle relevante voorraden de waarde wordt bijgehouden is een beter beheer mogelijk. Tevens kan de balans worden gebruikt om de effecten van een ruimtelijke ingreep op de waarde van de voorraden te bezien.

Leefomgevingskapitaal: De leefomgeving bestaat uit een veelheid van voorraden. Het gaat daarbij om voorraden van objecten die worden gewaardeerd uit het oogpunt van het vervullen van diverse functies (als wonen, werken, vervoeren, recreëren, natuurbeheer). Het leefomgevingskapitaal is dan de waarde die vanuit verschillende perspectieven worden toegekend aan deze voorraden op basis van hun beschikbaarheid en kwaliteit, mede op basis van hun ruimtelijke samenhang (bereikbaarheid) (RIVM 1998a: 18).

3.4.2 Toelichting op het verhaal

"Met het denken in 'ruimte als voorraad' wordt de ruimtelijke ordening gedwongen om weer complete afwegingen te maken: zowel kwantitatief (wat waar?) als kwalitatief (in welke hoedanigheid kan een functie worden vervuld?)" (Van den Aarsen c.s. 1996: 6).

Door de bevolkingsdruk in Nederland wordt de kwaliteit van de fysieke leefomgeving aangetast. De daaruit voortkomende en toenemende concurrentie om ruimte in Nederland vraagt om een besturingsmodel om de schaarse ruimte te verdelen. De overheid zou daarbij moeten streven naar een goede balans tussen gebruik en kwaliteit van de leefomgeving. Het toenemend aantal strijdige claims op de ruimte leidt tegelijkertijd tot een sterker wordende behoefte om meer samenhang te brengen in het beleid inzake de fysieke leefomgeving (RIVM 1996a: 10). Door de verschillende ruimtelijke kwaliteiten expliciet te maken en te waarderen, dat wil zeggen door te denken in voorraden die aan de ruimte of aan de leefomgeving zijn gerelateerd, wordt men in de besluitvorming gedwongen weer complete afwegingen te maken: zowel kwantitatief als kwalitatief (van den Aarsen c.s. 1996: 7). De ruimte wordt in dit discours nadrukkelijk centraal gesteld. Het gaat als het ware om de herontdekking dat ruimtelijke ordening zich met ruimte bezighoudt. De ruimtelijke besluitvorming dient opnieuw over de inhoud te gaan: over de ruimte en haar kwaliteiten. Want volgens de aanhangers staat de besluitvorming in Nederland momenteel te veel in het teken van management van het besluitvormingsproces. Daarom wil men van processturing terug naar productsturing. Daar komt bij dat men ontevreden is over de uitkomst van de besluitvorming over de fysieke leefomgeving. Want als er door de overheid uiteindelijk besluiten worden geno-

men, blijken sectorale, vooral economische, overwegingen de doorslag te hebben gegeven ten koste van de ruimte en haar kwaliteiten. De oorzaak hiervan ligt, volgens de aanhangers van dit discours, in het feit dat ruimtelijke kwaliteiten niet of onvoldoende in kwantificeerbare termen worden vertaald, zoals economische en/of financiële data. Ruimtelijke kwaliteiten worden daardoor onvoldoende belicht in de besluitvorming. Voor sommigen is deze gedachtegang tevens aanleiding om te pleiten voor een bredere kijk op het beleid voor de ruimte: leefomgevingsbeleid waarin milieu-, water- en ruimtelijk beleid worden geïntegreerd. Zij zien de oplossing voor de onvolledige afwegingen in het benaderen van de problematiek uit de bredere begrippen leefomgeving en leefomgevingskapitaal, waarover hieronder meer.

Er is een vernieuwing in de besluitvorming nodig in die zin dat er een systematiek ontworpen dient te worden waarmee de waarderungen voor het product ruimte en haar kwaliteiten een volwaardige plek krijgen in de besluitvorming van de overheid. De ruimtelijke kwaliteiten dienen daartoe nader geoperationaliseerd te worden. Daarbij wordt ook aan kwaliteitskenmerken als de toegankelijkheid of de bereikbaarheid van ruimte gedacht. Een dergelijk systeem zou kunnen worden uitgebouwd tot een instrument dat als het ware een soort ISO-keurmerk is, een 'ruimtelijke effect rapportage', waarmee vanuit de ruimtelijke ordeningsoptiek 'goed' afgewogen besluiten kunnen worden bezegeld. Het idee van rentmeesterschap, het hoeden van voorraden ruimtelijke kwaliteiten, sluit nauw aan op dit discours. Nadat alle relevante ruimtelijke kwaliteiten zijn geïnventariseerd, geëxpliciteerd en gewaardeerd moet het mogelijk zijn de 'juiste' beheersvorm te bepalen. Bijvoorbeeld door het bijhouden van een voorraadbilans. Elke beslissing met ruimtelijke consequenties dient te leiden tot een vergroting van de totaalwaarde van de voorraden. Zo zou ruimtelijke ordening een meer objectieve activiteit kunnen worden. Het zou dan immers mogelijk zijn om in de ruimtelijke besluitvorming 'harde', dat wil zeggen meer instrumenteel-technische en waarde vrije, afwegingen te maken. Dit zou dan leiden tot een verbetering van de ruimtelijke besluitvorming van de overheid, en zo tot een ruimtelijke inrichting van hogere kwaliteit.

Een operationalisatie van de ideeën uit dit discours is te vinden in de publicaties over leefomgevingskapitaal (zie bijvoorbeeld Slooff c.s. 1996, Ministerie van VROM 1996c, RIVM 1996b) en over de LeefOmgevingsBalans (RIVM 1998a en 1998b).²³ De besluitvorming in Nederland dient in de ogen van de auteurs van deze rapporten te leiden tot een voortdurende vergroting van het leefomgevingskapitaal van de huidige en toekomstige inwoners van Nederland. Het leefomgevingskapitaal wordt daarbij door VROM beschreven als het product van de oppervlakte van de beschikbare ruimte (kwantiteit) en de waarde van die oppervlakte op basis van de toegekende functies (kwaliteit). Daartoe worden door VROM zes functies onderscheiden: wonen, werken-binnen, werken-buiten, vervoeren, recreëren en beheren, waarvan de kwaliteit van vervulling gemeten wordt aan de hand van zeven thema's: iden-

²³ Niet alleen in de ruimtelijke ordening, maar ook op andere terreinen worden dergelijke pogingen tot kapitalisatie van vermeend ondergewaardeerde kwaliteiten ondernomen. Deze pogingen tot het ontwerp van een waarderingsmodel om besluitvorming te ondersteunen vinden plaats in het kader van het LVI-project Socio-economic and Ecological Information Systems (Ruijgrok 1998) waarbij voor ontwerp, ontwikkeling en waardering van natuur voor uiteenlopende natuuroldtypen een abiotisch, ecologisch en een waarderingsmodel is ontworpen. Het streven hierbij is onder meer een 'eerlijke' afweging tussen economische belangen en natuurbelangen te kunnen maken. Van der Heide c.s. constateren dat de studies waarin pogingen worden ondernomen tot het bepalen van de economische waarde van biodiversiteit tot nu toe teleurstellend zijn (2000). Ook vanuit cultuurhistorisch perspectief worden pogingen ondernomen cultuurhistorische waarden te kapitaliseren: "De tijd is rijp om de cultuurhistorische waarden te kapitaliseren en in te zetten als instrumenten voor een fundamentele kwaliteitsverbetering. Als dat belang van de cultuurhistorie algemeen is onderkend, zullen deze waarden ook minder makkelijk ten offer vallen aan bijvoorbeeld economische belangen" (Cultuurhistorisch Manifest Noord-Brabant 1999).

titeit, geborgenheid, vernieuwingskracht, ruimtelijke samenhang, natuurwaarde, milieuwaarde en de economische waarde. VROM heeft het RIVM gevraagd een instrument te ontwikkelen waarmee ingrepen in de leefomgeving op hun integrale gevolgen kunnen worden beoordeeld. Het RIVM stelt dat het door haar gepresenteerde instrument, de LeefOmgevingsBalans, slechts een aanzet is tot een bredere discussie over inhoud en aanpak van een leefomgevingsbalans. Deze discussie dient de beleidsmatige bruikbaarheid en de wetenschappelijke verdedigbaarheid van deze balansaanpak te verhogen. Het RIVM verwacht dat verdere uitwerking nog veel discussie zal oproepen. De uitwerking die het RIVM geeft aan de LeefOmgevingsBalans heeft sterk het karakter gekregen van een antwoord op de vraag 'hoe staan we ervoor?', terwijl VROM op zoek was naar een instrument waarmee nagegaan kan worden wat de gevolgen zijn van een ruimtelijke ingreep voor het leefomgevingkapitaal. Doordat echter de afweging tussen het ecologische, economische en sociaal-psychologische perspectief volgens het RIVM altijd subjectief van aard is, kan een methode niet in de plaats treden van een afweging die in haar aard een politieke keuze is (1998a: 113). Deze conclusie van het RIVM betekent dat de discussie binnen dit discours over de verdere operationalisering van de hierboven beschreven ideeën nog verder gevoerd zal moeten worden.

3.4.3 Motieven met achterliggende waarden en normen

Bij dit discours kunnen twee belangrijke beweegredenen onderscheiden worden. In de eerste plaats zijn de aanhangers van mening dat de besluitvorming te veel op procesbegeleiding is gericht en dat het object, de ruimte c.q. de leefomgeving met haar kwaliteiten, onvoldoende wordt meegewogen, waardoor er geen optimale kwaliteit van de ruimtelijke inrichting, c.q. van de leefomgeving, wordt gerealiseerd. Een tweede argument is de behoefte aan een verbreding van de besluitvorming om meer samenhang tot stand te brengen in het beleid voor de leefomgeving. Het gaat in dit discours om een herwaardering van de ruimte en ruimtelijke kwaliteiten in de besluitvorming. Dit kan worden gezien als een nieuwe invalshoek.

Aan het eerste motief ligt de opvatting ten grondslag dat de planologen de zeggenschap over de ruimtelijke ordening aan het kwijtraken zijn. Dit terwijl juist zij zo goed zouden weten hoe de ruimtelijke inrichting optimaal tegemoet kan komen aan de maatschappelijk behoeften (zie bijvoorbeeld Smit c.s. 1998). Dit kan omschreven worden als een vrij paternalistische of technocratische opvatting binnen de ruimtelijke ordening. In termen van de culturele theorie is hier sprake van een hiërarchisch wereldbeeld. De functionele en rationele benadering van de ruimtelijke ordening of de leefomgeving, het vertrouwen in deskundigheid van de technocraat en de neiging om informatie onder te brengen in databestanden zijn hier voorbeelden van.

Aangaande het tweede motief gaat het discours in op huidige pogingen om meer integrale afwegingen in de besluitvorming te krijgen. De discussie over leefomgevingkapitaal betreft in ieder geval de wens tot een betere afstemming tussen het ruimtelijk en het milieubeleid. Deze discussie is ook een reactie op de klassieke opvatting dat voornamelijk productie en consumptie bepalend zijn voor het welzijn van de mens. Naast economische zouden ook andere aspecten een rol spelen in het waarderen van ons welzijn. Het concept van het kapitaliseren van de leefomgeving en het op basis daarvan inzicht krijgen in en vervolgens sturing geven aan maatschappelijke ontwikkelingen is, volgens het RIVM een logisch vervolg op de discussies die in het kader van een duurzame ontwikkeling zijn gevoerd (CPB 1996, Ministerie van VROM publicatiereeks Milieustrategie). Transparante

afwegingen worden daarbij van belang geacht, een saldobenadering zou het mogelijk maken dat daarbij uitruil-aspecten worden beschouwd. Een voorbeeld hiervan is het compenseren van verloren natuurwaarden (RIVM 1996b: 15). Het project leefomgevingsbeleid van VROM biedt een handreiking om één taal te spreken en vanuit een gemeenschappelijk perspectief naar de ruimte te kijken. De verwachting wordt uitgesproken dat het introduceren van een nieuw en gemeenschappelijk begrippenkader binnen VROM leidt tot betere communicatie en beter begrip tussen de diensten. Ook dit tweede motief kan op basis van de typologie van de culturele theorie, zie hoofdstuk 2, als hiërarchisch worden gekenschetst. De behoefte aan eenduidigheid, de gewenste functionele ordening en het streven naar beheersbaarheid leidt tot het zoeken naar als technocratisch te kenschetsen oplossingsrichtingen.

3.4.4 Probleemperceptie: object en schaalniveau

Het probleem in dit discours is dat de ruimte c.q. de leefomgeving met haar kwaliteiten in de besluitvorming niet voldoende tot haar recht zou komen. De besluitvorming over de ruimte, of over de leefomgeving, zou te veel gericht zijn op procesmatige aspecten, waarbij sectorale belangen domineren. De afwegingen zijn daardoor incompleet want ruimtelijke c.q. leefomgevingskwaliteiten, daarbij worden genoemd ruimtelijke samenhang, identiteit, geborgenheid, vernieuwingskracht, natuurwaarde en milieuwaarde (Ministerie van VROM 1996c: 3), worden onvoldoende meegewogen in de besluitvorming. Dit zou weer komen omdat de waarden van die kwaliteiten onvoldoende tot uitdrukking komen in die besluitvorming. De oorzaak daarvan is dat deze onvoldoende geobjectiveerd zouden worden.

Het object van het discours is de besluitvorming over de ruimte en haar kwaliteiten. Het RIVM stelt het breder en spreekt over de besluitvorming aangaande de leefomgeving. Het gaat daarbij om de besluitvorming op alle schaalniveaus, alle gebiedseenheden, waarop besluiten betreffende de ruimte c.q. de leefomgeving worden genomen. In Nederland betreft het de besluitvorming op alle overheidsniveaus.

De problemen die in dit discours centraal staan sluiten aan bij de discussies die spelen binnen de Rijksplanologische Dienst over de rol en positie van de dienst en de discussie over het VROM-project Leefomgevingskapitaal.

3.4.5 Acceptabele oplossingsrichtingen en implicaties voor sturing

De oplossingsrichting voor de problematische besluitvorming over de ruimte c.q. de leefomgeving is het operationaliseren en meetbaar maken van ruimtelijke en/of leefomgevingskwaliteiten opdat deze, gekwantificeerd, meegenomen kunnen worden in die besluitvorming. De veronderstelling is dat aldus voldoende tegenwicht geboden kan worden als de besluitvorming te veel gedomineerd dreigt te worden door financieel-economische argumenten of door een te eenzijdige aandacht op processturing.

Tegelijkertijd wordt er gestreefd naar het aanbrengen van meer samenhang in het beleid voor de ruimte of, breder gesteld, aangaande de leefomgeving. Deze samenhang zou mede tot stand kunnen komen in de vorm van een uniform begrippenapparaat voor, vooralsnog, de beleidsvelden milieu en ruimtelijke ordening. Aan de hand van de terminologie die wordt ontwikkeld in het kader van leefomgevingskapitaal wordt getracht deze beleidsvelden beter op elkaar af te stemmen. Kader 3.13 geeft hier een nadere toelichting op. De door VROM noodzakelijk geachte integratie van milieu en ruimtelijke ordening zou dan door voorraadbeheer nader vorm kunnen krijgen. In de motivatie bij de aankondiging dat VROM gaat werken aan een Nota leefomgeving schrijft de minister in haar beleidsbrief Milieu & Ruimte aan de Tweede Kamer op de eerste pagina: "In het milieubeleid komt de nadruk steeds minder te

liggen op saneren, en meer op het bereiken van grotere milieu-efficiency, door zorgvuldiger om te gaan met schaarse voorraden. Dit 'voorraadbeheer' is inmiddels ook meer centraal komen te staan in het beleid voor de ruimtelijke ordening. Ter bescherming en verbetering van de gewenste ruimtelijke kwaliteit zullen in het ruimtelijke beleid zeer nadrukkelijk en weloverwogen keuzen moeten worden gemaakt tussen conflicterende ruimteclaims, die de toets der duurzaamheid kunnen doorstaan" (1998a: 1).

Kader 3.13: Leefomgevingskapitaal en LeefOmgevingsBalans (RIVM 1998a)

De besluitvorming in Nederland zou in de ogen van VROM moeten leiden tot een voortdurende vergroting van het *leefomgevingskapitaal* van de huidige en toekomstige inwoners van Nederland. Het leefomgevingskapitaal werd in kader 3.11 omschreven als het product van de oppervlakte van de beschikbare ruimte (kwantiteit) en de waarde van die oppervlakte op basis van de toegekende functies (kwaliteit). Ter sturing van het leefomgevingsbeleid denkt VROM aan twee instrumenten, een jaarbalans en een projectenbalans. Voor de jaarbalans zou op nationaal niveau jaarlijks met behulp van de bovenstaande formule de ontwikkeling van het leefomgevingskapitaal berekend kunnen worden. Dit is vooral een monitoringsinstrument dat qua aard zou kunnen worden vergeleken met de werkloosheidscijfers of gegevens over de tekorten op de betalingsbalans. Met behulp van de projectenbalans zouden concrete ingrepen die consequenties hebben voor de leefomgeving op hun integrale gevolgen kunnen worden beoordeeld. Het kan daarbij gaan om grote ingrepen als de HSL of kleine ingrepen als de keuze voor de aanleg van een woonwijk (Ministerie van VROM 1996c: 6-7).²⁴

Een poging tot operationalisatie van deze ideeën is te vinden in de *LeefOmgevingsBalans* van het RIVM. Het betreft een zoektocht naar een instrument dat inzicht geeft in de ontwikkeling van het leefomgevingskapitaal van Nederland en dat zowel een signalerende als een evaluerende functie kan hebben als het gaat om de invloed van ruimtelijke ingrepen op de leefomgeving.

De LeefOmgevingsBalans biedt een eerste uitwerking van een methodologie voor het waarderen van het leefomgevingskapitaal.²⁵ Het leefomgevingskapitaal is de waarde die wij toekennen vanuit verschillende perspectieven aan de voorraden van omgevingsobjecten (fysieke elementen) op basis van hun beschikbaarheid en kwaliteit, mede op basis van hun ruimtelijke samenhang. Deze ruimtelijke samenhang wordt gedefinieerd als de ruimtelijke meerwaarde van voorraden door een doelmatige ordening (RIVM 1998a: 17-20). Voor de leefomgevingsbalans wordt de fysieke leefomgeving gewaardeerd op basis van drie verschillende combinaties van oorspronkelijk zeven waarderingscriteria: een ecologisch, een economisch en een sociaal-psychologisch perspectief.²⁶ De waarderingscriteria afkomstig uit deze drie perspectieven zijn in de leefomgevingsbalans echter niet geaggregeerd tot één graadmeter voor de gehele fysieke leefomgeving. Het verzoek van VROM hiertoe bleek een stap te ver te zijn.²⁷ Kortom, het gaat volgens het RIVM bij die drie perspectieven om 'geld, groen en gevoel', drie waarden die in de eerste plaats niet zuiver objectief zijn vast te stellen en die in de tweede plaats niet geaggregeerd kunnen worden tot één graadmeter voor de fysieke leefomgeving omdat de afweging tussen deze waarden een politieke keuze impliceert (RIVM 1998a)

²⁴ Beide instrumenten laten volgens een analyse van RIVM nog even op zich wachten. In de eerste plaats zou de VROM-definitie van leefomgevingskapitaal geen geschikt conceptueel uitgangspunt zijn. Nederland kan op basis van CBS-statistiek wel ruimtelijk worden ingedeeld in kernfuncties, maar in de praktijk zijn de functies niet zo duidelijk te scheiden, functies overlappen elkaar. In toenemende mate wordt de Nederlandse ruimte multifunctioneel gebruikt. Grote delen van het landelijk gebied hebben niet slechts een landbouwfunctie, maar hebben tegelijkertijd recreatieve en/of natuurfuncties. Ook wonen en werken zijn niet meer zo duidelijk gescheiden, zeker niet met de opkomst van

Implicaties voor sturing

In dit discours wordt gesteld dat de huidige besluitvorming over de leefomgeving niet voldoet. Zo dient er meer samenhang te komen in het beleid voor de fysieke leefomgeving, want het naast elkaar bestaan van verschillende planstelsels voor het fysieke milieu gaat ten koste van de effectiviteit en de efficiëntie van het beleid (Ministerie van VROM 1996b). De oplossingsrichting waarin gezocht wordt betreft de verbetering van de input voor de besluitvorming. Er zou momenteel namelijk onvoldoende rekening worden gehouden met bepaalde kwaliteiten en de waarden daarvan dienen daarom gekwantificeerd te worden. Als gevolg hiervan wordt er in dit discours gestreefd naar een meer technocratische vorm van sturing. De veronderstelling is namelijk dat deskundigen de kwaliteiten kunnen vertalen in gekwantificeerde data en deze vervolgens kunnen optellen in balansen. Inzicht in de balansontwikkeling, 'groeit het leefomgevingskapitaal?', moet de kwaliteit van de besluitvorming verbeteren.

In de discussie over leefomgevingskapitaal wordt er zoals gezegd van uitgegaan dat er meer samenhang dient te komen in de besluitvorming aangaande de leefomgeving. Deze discussie lijkt gebaseerd op de vooronderstelling dat het mogelijk is voor deskundigen om een gemeenschappelijk idioom te ontwikkelen voor de verschillende sectoren waarbij tevens objectieve onderlinge afstemming mogelijk is.

Gebruik en toepassing in verschillende fasen van het beleidsproces

Vooralsnog zijn de ideeën uit dit discours nog maar beperkt vertaald in de beleidspraktijk. Een voorbeeld van een vergelijkbare vertaling is het opstellen van kwaliteitscriteria door VROM ten behoeve van de besluitvorming over de Vinex-woningbouwlocaties (Ministerie van VROM 1993a: 6-7). Deze criteria speelden met name in de overheidsinterne besluitvorming over deze locaties een belangrijke rol. De casus IJburg, zie hoofdstuk 4, is daar een voorbeeld van. Daar wordt ook beschreven hoe de gemeente Amsterdam tracht met behulp van multicriteria-analyses de kwaliteiten van potentiële verstedelijkingslocaties met elkaar te vergelijken. Uit die casestudy blijkt overigens ook dat stakeholders die niet betrokken zijn bij het

telewerken. Toedeling van de ruimte aan kernfuncties doet, met andere woorden, geen recht aan de multifunctionaliteit van vele omgevingselementen. Daarnaast ontkent het VROM-concept, dat gebaseerd is op een product van kwantiteit en kwaliteit, de betekenis van het verschijnsel van afnemende meeropbrengsten. Ook zijn de zeven kwaliteitscriteria niet van een gelijke orde. Met name ruimtelijke samenhang en vernieuwingskracht zijn criteria met een geheel eigen betekenis die bovendien aan de andere thematische criteria een extra dimensie geven in termen van tijd en ruimte. Tot slot zijn de zeven themawaarden niet te herleiden tot één getal (RIVM 1998a: 124).

- 25 De leefomgeving wordt gezien als een verzameling van voorraden van allerlei objecten en hun (ruimtelijke) ordening. De sociale leefomgeving wordt niet in beschouwing genomen, daar de verantwoordelijkheid van VROM zich beperkt tot de fysieke leefomgeving. Dat maakt dat de mens zelf als object geen deel meer uitmaakt van de balans. Wel meegenomen worden de gevolgen van zijn handelen voor de fysieke omgeving en de mens als beschouwer en belever van die fysieke omgeving.
- 26 Het blijft van belang voor de balans dat ingrepen in de leefomgeving kwantitatief kunnen worden weergegeven in een beperkt aantal waarden, want pas dan kunnen ingrepen onderling worden gewaardeerd op hun gevolgen voor de leefkwaliteit.
- 27 Maar ook het waarderen van drie afzonderlijke domeinen blijkt niet eenvoudig, er zijn nog de nodige lacunes in kennis en instrumentarium, zo stelt het RIVM. Zo wordt voorgesteld om voor het economisch perspectief niet meer uit te gaan van de Nationale Balans van het CPB, die uitgaat van financiële waarderingen, maar van de bijdrage aan de economische doelstellingen, omdat daarmee een relatie kan worden gelegd met door beleid beïnvloedbare indicatoren. Voor het ecologische perspectief zijn twee graadmeters ontwikkeld, te weten natuurwaarde en ecologische vernieuwingskracht, die beide nog geijkt en nader geoperationaliseerd moeten worden. Het sociaal-psychologisch perspectief betreft de individuele en subjectieve waarderingen van de gebruikers van de leefomgeving, de burgers.

opstellen en nader operationaliseren van de criteria, later een grote weerstand kunnen ontwikkelen tegen besluiten die met behulp van die criteria tot stand zijn gekomen. De experimenten met de Stad&Milieu-benadering en het ROM-gebieden-beleid zijn de beleidsmatige pogingen om het ruimtelijk en milieubeleid beter op elkaar af te stemmen. Daarbij wordt echter nog geen gebruik gemaakt van de instrumenten die in het kader van het leefomgevingskapitaal worden ontworpen.

Binnen het discours bestaat er nog geen duidelijkheid over de wijze waarop de onderscheiden kwaliteiten dienen te worden gewaardeerd. Het objectief toekennen van waarden ten behoeve van een beoordeling daarvan zou wel eens een problematische, zo niet onmogelijke, stap kunnen zijn. Zolang niet alle kwaliteiten kunnen worden vertaald in meetbare grootheden zijn instrumenten op basis van het begrip leefomgevingskapitaal nog niet toepasbaar. Hier kan ook verwezen worden naar de problemen die de Rijksplanologische Dienst heeft met operationaliseren van het begrip ruimtelijke kwaliteit (zie bijvoorbeeld Reijndorp c.s. 1998). Inmiddels wordt er bij de Rijksplanologische Dienst gewerkt aan het Programma ruimtelijke kwaliteit dat voortborduurt op het project RUimtelijk Beter INvesteren (RUBIN, Ministerie van VROM 1996e). In dit programma wordt gepoogd ruimtelijke kwaliteiten eenduidig te omschrijven en meetbaar te maken.

In principe zou het gedachtegoed van dit discours toepasbaar zijn in de besluitvorming op alle schaalniveaus en wellicht ook in alle fasen van het beleidsproces. Het RIVM constateert dat het beleid zich vooralsnog in de erkenningsfase bevindt en dat nog wordt gezocht naar een gemeenschappelijke taal voor het spreken over de kwaliteit van de leefomgeving en de zorgen daarover. Het gaat nu nog om de beleidsformulering: wat is de na te streven leefomgevingskwaliteit en welke kwantitatieve beleidsdoelstellingen kunnen hieruit op de verschillende bestuurlijke niveaus worden afgeleid? Pas daarna zal er aandacht komen voor de oplossingsfase en de beheersfase (RIVM 1998a: 133).

Kader 3.14: De vertellers of auteurs met eventuele institutionele inbedding

De actoren die betrokkenen zijn bij de projecten 'Thuis' en 'Leefomgevingskapitaal' van het RIVM en VROM kunnen tot dit discours gerekend worden.²⁸ Van een institutionalisering van dit discours is nog maar beperkt sprake. Er wordt binnen het ministerie van VROM en door het RIVM onderzoek gedaan naar het operationaliseren van verschillende instrumenten in het kader van het project Leefomgevingskapitaal. Bij de Rijksplanologische Dienst loopt het 'programma ruimtelijke kwaliteit' dat raakvlakken heeft met dit discours.

3.4.6 Vertaling in criteria ten behoeve van de casestudy's

In dit discours ligt het accent op het object van de besluitvorming. Het gaat daarbij nadrukkelijk om de input in het besluitvormingsproces. Voor de aanhangers van 'Terug naar de ruimte' is het belangrijk dat de ruimte en de ruimtelijke kwaliteiten weer centraal komen te

²⁸ Midden jaren negentig buigt de projectgroep 'Leefomgevingsbeleid en Maatschappijvernieuwing' zich over de vraag of er een integrerend begrippenkader kan worden ontwikkeld voor het leefomgevingsbeleid. Over leefomgevingskapitaal wordt nog gediscussieerd binnen VROM. Het RIVM levert veel materiaal aan voor deze discussie. Voor een deel is getracht deze discussie te voeren via een 'Internet discussieplatform over Leefomgevingskapitaal', deze discussie is echter afgebroken omdat 'de fase waarin de balans verkeerde nog niet voldoende uitnodigde tot gedachtenuitwisseling daarover' (e-mail platform leefomgeving op het internet, d.d. 27 augustus 1997).

staan in de afwegingen. Daarom is een belangrijk criterium of deze kwaliteiten geëxpliciteerd worden, bij voorkeur in voorraadtermen en uitgedrukt in kapitaalseenheden. Het expliciteren en waarderen van ruimtelijke kwaliteiten dient door deskundigen te gebeuren. Deze waarderingsdienen plaats te vinden vóór aanvang van het besluitvormingsproces en niet in de loop van dat proces. In de besluitvorming dienen de geëxpliciteerde kwaliteiten ten opzichte van elkaar gewogen te worden.

De conclusie is dat er drie criteria zijn in dit discours. Het betreft de vraag naar de mate waarin het accent in de besluitvorming ligt op de ruimte c.q. de leefomgeving en haar kwaliteiten. In de tweede plaats komt de vraag of deze kwaliteiten worden geëxpliciteerd en gewaardeerd. De derde vraag is of deze kwaliteiten ten opzichte van elkaar gewogen worden.

Criteria:

- accent op de ruimte c.q. de leefomgeving en haar kwaliteiten
- vooraf ruimtelijke kwaliteiten expliciteren en waarderen
- afweging ruimtelijke kwaliteiten ten opzichte van elkaar

3.5 Overzicht van de criteria

Een belangrijke onderzoeksvraag in dit onderzoek is: Hoe wordt er vanuit de verschillende discoursen rondom 'ruimte als voorraad' geoordeeld over de huidige praktijk van Nederlandse ruimtelijke ordening? Om deze evaluatieve vraag te kunnen beantwoorden zijn er in de voorgaande paragrafen criteria afgeleid uit de discoursen. In de casestudy's, waarvan in de hoofdstukken 4 tot en met 7 verslag wordt gedaan, zullen vier voorbeelden van de Nederlandse ruimtelijke ordeningspraktijk aan de hand van deze criteria worden beoordeeld. Het betreft IJburg, het restrictief beleid voor Rivierenland, de Ecologische Hoofdstructuur en het project Nederland 2030 van VROM.

In dit hoofdstuk is uit de discoursanalyses voor elk discours een aantal criteria afgeleid. De discoursen zijn overigens niet alledrie op gelijke wijze vertaald in meer of minder operationele criteria want ze verschillen in schaal- en abstractieniveau. De discoursen lopen bijvoorbeeld uiteen in hun aandacht voor de inhoudelijke ideeën over de gewenste inrichting van de ruimte, in hoofdstuk 1 het afwegingskader van de ruimtelijke ordening genoemd, of de bestuurlijk-institutionele dimensie van de ruimtelijke ordening, de afwegingsstructuur, en de wijze waarop die twee met elkaar in verband worden gebracht. Gezien de aard van de discoursen ligt het niet voor de hand om kwantitatieve criteria te formuleren. Ook lenen niet alle cases zich voor een evaluatie aan de hand van kwantitatieve criteria vanwege het hoge abstractieniveau zoals in 'Nederland 2030' of het hoge schaalniveau in het geval van de Ecologische Hoofdstructuur. Daarom is gekozen voor het formuleren van kwalitatieve criteria waarbij steeds een gemotiveerde score kan worden toegekend op een vierpuntsschaal niet, zwak, matig en sterk.

Kader 3.15: Criteria afgeleid uit de discoursen

Naam discours	Criteria
Geen verspilling van ruimte	<p>Minimalisering van de verschillende vormen van afwenteling op de sleutelvoorraden, met aandacht voor de gevolgen van de ruimtelijke ingreep voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> • andere gebieden • de sleutelvoorraad energie • de sleutelvoorraad biodiversiteit • de keuzevrijheid van toekomstige generaties
Van ruimtegebrek naar ruimtegebruik	<p>beperking uitbreiding van stedelijk grondoppervlak, met aandacht voor het:</p> <ul style="list-style-type: none"> • niet verloren laten gaan van investeringen in stedelijk gebied • intensiveren grondgebruik van bestaand stedelijk gebied • intensiveren grondgebruik van eventuele stedelijke uitbreidingen • restricties aan stedelijk grondgebruik in het landelijk gebied
Terug naar de ruimte	<ul style="list-style-type: none"> • accent op de ruimte c.q. de leefomgeving en haar kwaliteiten • vooraf ruimtelijke kwaliteiten expliciteren en waarderen • afweging ruimtelijke kwaliteiten ten opzichte van elkaar

4 IJburg

4.1 Inleiding

IJburg is de eerste van de vier casestudy's die in het kader van dit onderzoek zijn uitgevoerd. In de casestudy's worden voorbeelden van de huidige Nederlandse ruimtelijke ordeningspraktijk beoordeeld in het licht van de in het vorige hoofdstuk beschreven discoursen. Voor die beoordeling zijn in het vorige hoofdstuk criteria afgeleid uit de discoursen. In dit hoofdstuk wordt eerst de besluitvorming over IJburg beschreven, daarna wordt deze geëvalueerd aan de hand van deze criteria.

IJburg is interessant in het kader van dit onderzoek omdat de aanleg van deze wijk een uitbreiding van de voorraad stedelijk gebied betekent die ten koste gaat van een deel van het IJmeer (zie kader 4.1). Er zijn tegenstanders van IJburg die van mening zijn dat de aanleg ervan een inbreuk is op het IJmeer en een onverantwoorde aantasting van de voorraad open ruimte. Verschillende milieugroeperingen zijn tegen de ontwikkeling van IJburg omdat het een aanslag zou betekenen op de voorraad biodiversiteit, het IJmeer is namelijk de natuurlijke habitat van grote populaties watervogels. IJburg is daarom een omstreden verstedelijkingslocatie, met als gevolg dat vele partijen hun mening gaven over deze ontwikkeling. Van deze veelheid aan uiteenlopende visies en stellingnames is gebruikgemaakt voor deze evaluatie. Met name in de polemiek voorafgaand aan het referendum over de aanleg van IJburg blijken de voor- en tegenstanders argumenten te hebben gebruikt die aansluiten op het gedachtegoed van de, in het kader van dit onderzoek, onderscheiden discoursen.

Kader 4.1: IJburg

IJburg is een toekomstig woon- en werkgebied in het IJmeer ten oosten van Amsterdam. Op zes nieuw te creëren eilanden worden zo'n 18.000 woningen gebouwd ten behoeve van de huisvesting van circa 45.000 Amsterdammers. Tevens zal de wijk plaats bieden aan zo'n 7.000 arbeidsplaatsen. De aanleg van de eilanden vindt plaats in een gebied dat deel uitmaakt van de Ecologische Hoofdstructuur. Ter compensatie van de natuurwaarden die daardoor verloren gaan, worden elders maatregelen genomen om natuurontwikkeling te stimuleren. Tevens is de ontwikkeling van IJburg gekoppeld aan de sanering van de nabijgelegen en zwaar vervuilde Diemerzeedijk die in de toekomst een functie krijgt als stadspark.

De plannen voor IJburg leiden tot de nodige maatschappelijke weerstand en in 1997 tot een correctief referendum onder de inwoners van Amsterdam. Dit referendum heeft niet geleid tot het herroepen van het besluit IJburg aan te leggen. Anno 2001 is de planvorming in een vergevorderd stadium en zijn de betrokken partijen met de realisatie van IJburg begonnen. De eerste eilanden zijn opgespoten en volgens planning worden in 2001 de eerste woningen opgeleverd.

IJburg verkeert nog grotendeels in de fase van planvorming. Pas in de loop van 1998 wordt begonnen met landaanwinning en met de eerste infrastructurele werken. De locatiekeuze is echter definitief. Aan de hand van de inmiddels verschenen plannen, rapporten en

Kader 4.2: Gegevens IJburg (Bron: Internetsite Projectbureau IJburg)

IJburg zal bestaan uit:

- 18.000 woningen voor
- 45.000 Amsterdammers, in een dichtheid van gemiddeld
- 60 woningen per hectare, op
- 6 eilanden, met een oppervlakte van
- 430 ha nieuw opgehoogd woon- en werkgebied, dat is
- 6% van het oppervlak van het IJmeer.

Woningen:

- 5.400 sociale huurwoningen, waarvan
- 2.700 met huren omstreeks f 600,- en
- 2.700 met huren tussen f 600,- en f 850,-, en
- 12.600 koop- en duurdere huurwoningen, waarvan
- 9.000 met koopprijzen tot f 300.000,- of huren tot f 1200,-.

Verder zal IJburg bestaan uit:

- 3 voorzieningencentra, waarvan,
- 1 hoofdcentrum met circa 25.000 m² voor winkels en andere voorzieningen,
- 1 haven voor passanten en de 'bruine vloot',
- minimaal 10 basisscholen met elk 16 groepen,
- 1.500 nieuwe ligplaatsen in 3 jachthavens,
- een nieuw natuur- en recreatiegebied op de Diemerzeedijk,
- een nieuw strand aan het IJmeer,
- natuurontwikkeling op het PEN-eiland en in het IJmeer.

Werkgelegenheid:

- 11.000 permanente arbeidsplaatsen, en
- 15.000 arbeidsjaren werk om IJburg te realiseren.

Infrastructurele ontsluitingen:

Twee openbaar vervoer-aansluitingen op het bestaande stadsnet:

- de IJtram rijdt vanaf 2002: in 18 minuten van het centrum van IJburg naar het Centraal Station;
- de metro rijdt na 2007: in 16 minuten naar Zuid-WTC, in 26 minuten naar Sloterdijk.

Er komen twee aansluitingen op het snelwegennet:

- bij het eiland Zeeburg op de ringweg A10;
- via de rand van het PEN-eiland bij het knooppunt Diemen op de A1 (Amsterdam-Amersfoort).

Globale fasering:

- 1998 start landmaken;
- 2000 start woningbouw en aanleg hoofdinfrastructuur;
- 2001 oplevering eerste woningen.

Bij een bouwtempo van circa 2.000 woningen per jaar worden:

- 8.500 woningen gebouwd tot 2005 (fase 1, binnen de Vinex-periode), en
- 9.500 woningen van 2005 tot 2010 (fase 2).

documenten is een beeld gevormd van IJburg als toekomstige woon- en werklocatie. Een aantal basisgegevens van IJburg is te vinden in kader 4.2. De literatuurlijst bevat een separaat overzicht van de geraadpleegde literatuur over IJburg.

Dit hoofdstuk start met een nadere omschrijving van IJburg. Daartoe wordt in paragraaf 4.2 ingegaan op het ontwerp van de locatie en wordt ook het besluitvormingsproces over de locatiekeuze toegelicht. Vervolgens worden in paragraaf 4.3 enkele controverses rondom IJburg beschreven. De argumenten die in de discussies over deze controverses gehanteerd worden, worden in paragraaf 4.4 gebruikt bij de evaluatie van IJburg.

4.2 IJburg beschreven

4.2.1 Van IJmeer tot IJburg

Sinds de jaren zestig worden er al plannen gemaakt voor een nieuwe woonwijk in het IJmeer.¹ In 1965, ten tijde van de planontwikkeling voor Amsterdam-Zuidoost, ontwerpt Bakema het zogenaamde Pampusplan, een enorme stadsuitbreiding in het IJmeer voor maar liefst 350.000 inwoners. Dit plan wordt niet als realistisch beschouwd, maar het speelt in de jaren zestig een belangrijke rol in de discussie over de mogelijke relatie tussen Amsterdam en de nieuwe polders, waaronder de Markerwaard. Het Plan Pampus raakt in de vergetelheid als de verstedelijkingsdruk aan de hand van het 'gebundelde deconcentratie'-beleid in de richting van groeikernen en -gemeenten wordt gesluisd en uitbreiding van bestaande steden minder in zwang is. Als dit overloopbeleid minder in trek raakt en de idee van de compacte stad opgeld doet, krijgt de dienst Ruimtelijke Ordening in 1978 de opdracht de haalbaarheid van woningbouw in het IJmeer te onderzoeken. 'Nieuw Oost', zoals de mogelijke ontwikkeling in het IJmeer inmiddels heet, wordt in 1981 voor het eerst opgenomen in een structuurplan. Na verschillende studies verschijnt in 1987 het ontwerpplan 'Het verlangen naar het IJmeer', vormgegeven door de stedenbouwkundige Ashok Bhalotra. Door het werende karakter van dit ontwerp wordt een impuls gegeven aan de verdere planvorming voor Nieuw Oost. In 1988 geeft het rijk in de Vierde nota over de ruimtelijke ordening (Vino) met een pijl Nieuw Oost aan als mogelijke verstedelijkingslocatie voor Amsterdam.

Op basis van het ontwerp van Bhalotra stelt de gemeenteraad in 1989 een Nota van Uitgangspunten vast voor de aanleg van Nieuw Oost. Een daarop volgende verkennende studie in 1990 naar 40.000 woningen in Nieuw Oost leidt tot maatschappelijke weerstand en de verkenning wordt door het gemeentebestuur teruggedrongen. In het structuurplan van 1991 worden de vorm en omvang van Nieuw Oost aangepast aan het reeds genoemde ontwerp. Vervolgens zien verschillende stedenbouwkundige ontwerpen en visies het licht. Eén daarvan, de zogenaamde 'vaktekening '91', wordt opgesteld ten behoeve van de onderhandeling met het rijk over de financiering van de woningbouwlocatie in het kader van de Vinex (Van der Lee 1995). Dit plan komt in grote haast tot stand maar krijgt door de Vinex-onderhandelingen een belangrijke status. Geleidelijk aan krijgen milieuaspecten steeds meer aandacht in

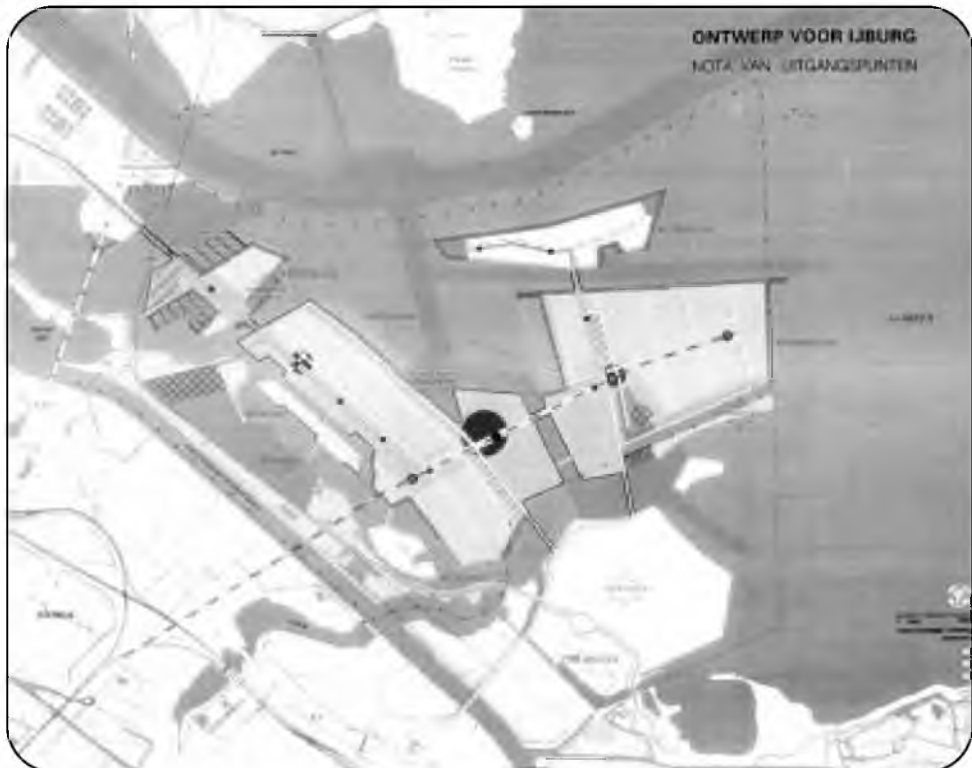
¹ Als onderdeel van de voorbereidende werkzaamheden voor IJburg doet de dienst Ruimtelijke Ordening van de gemeente Amsterdam historisch onderzoek naar de planvorming voor IJburg. Het tijdschrift PlanAmsterdam beschrijft de resultaten van dit onderzoek in twee publicaties. In 'Van Zuiderzee tot IJmeer' (De Rooy 1996) wordt de invloed van het menselijk handelen op het IJmeer door de eeuwen heen beschreven. In 'Van Nieuw Oost naar IJburg in dertig jaar' (Van der Lee 1995) wordt nader ingegaan op de verschillende plannen die er in de loop van de laatste decennia voor deze locatie worden ontwikkeld.

de planvorming. Ook blijkt de oergeul van het IJ, waar ophogen en bouwen problematisch is, omvangrijker dan aanvankelijk gedacht. Dit betekent dat de omvang van de locatie moet worden beperkt. Rijk, provincie en gemeente werken dan inmiddels samen aan een ROM-studie voor het IJmeer omdat het IJmeer tot één van de ROM-gebieden is verklaard. Deze ROM-studie, waarvan de provincie de trekker is, heeft als doel de uiteenlopende aspecten van ruimtelijke ordening en milieu te verenigen. Dit leidt in 1993 tot 'de gemeenschappelijk Visie ROM-IJmeer' met daarin drie toekomstverkenningen waarin voorstellen worden gedaan voor de natuurontwikkeling, de recreatie en de wijze waarop het water van het IJmeer zijn goede kwaliteit kan behouden. De omvang van Nieuw Oost wordt daarbij beperkt tot 18.000 woningen. Ook wordt de sanering van de sterk vervuilde Diemerzeedijk als randvoorwaarde aan de ontwikkeling van een nieuwe verstedelijkingslocatie gesteld. In de, overigens nooit bestuurlijk vastgestelde, ontwikkelingsschets 1993 worden door de dienst Ruimtelijke Ordening van de gemeente alle resultaten van voorgaande studies geïntegreerd in één voorstel.

In 1994 wordt IJburg opgenomen in het ontwerp structuurplan 'De open stad', waarmee ook de basis voor een streekplanherziening wordt gelegd. In 1995 wordt voor de eerste fase van IJburg een bestemmingsplan met bijbehorend milieueffectrapport (MER) opgesteld.

In 1996 wordt de nota van uitgangspunten 'Ontwerp voor IJburg' vastgesteld. Daarmee zijn de hoofdlijnen voor de ontwikkeling van IJburg en het stedenbouwkundig kader voor de uitwerking van deelplannen op papier gesteld. Hiermee is de basis gelegd voor de meer gedetailleerde planvorming. Met het concreter worden van de plannen voor IJburg groeit

Figuur 4.1: Ontwerp voor IJburg (Bron: Gemeente Amsterdam 1996)



ook het maatschappelijk verzet tegen de locatie. Het besluit van de gemeenteraad in september 1996 tot de aanleg van IJburg, wordt zelfs onderwerp van een correctief referendum. In paragraaf 4.2.3 wordt daar nader op ingegaan.

4.2.2 Het ontwerp voor IJburg

IJburg wordt een eilandenrijk aan de zuidwest-rand van het IJmeer. Zo'n 430 hectare, wat volgens de gemeente Amsterdam circa zes procent is van het oppervlak van het IJmeer, wordt omgevormd tot land. Om de openheid van het IJmeer te bewaren en het contact met het water te vergroten is IJburg ontworpen als een groep eilanden. Volgens de Nota van Uitgangspunten wordt wonen in IJburg 'wonen aan, op of vlakbij het water'. Het voordeel van het nauwe contact met het IJmeer zou zijn dat de weidsheid ervan op vrijwel heel IJburg zicht- of voelbaar is, waardoor gebouwd kan worden in relatief hoge dichtheden zonder dat een benauwend gevoel ontstaat. IJburg zal bestaan uit zes nieuwe eilanden: Steigereiland, Haveneiland, twee Rieteilanden, Strandeiland en Buiteneiland (zie figuur 4.1). Enkele aangrenzende gebieden worden ook als onderdeel van IJburg ontwikkeld: het Zeeburgereiland, de Diemerzeedijk en het PEN-eiland. Het 'nieuwe land' zal bestaan uit vier grotere en twee kleinere eilanden die ieder een eigen karakter hebben, variërend van 'stedelijk en stenig' tot 'landelijk en groen'. De wijze van landmaken en de waterbouwkundige techniek, opspuiten of inpolderen, bepalen mede het karakter van de eilanden.

Het ontwerp is opgebouwd uit drie lagen die de pijlers moeten gaan vormen voor de identiteit van IJburg. De lagen zijn de configuratie van land en water, de stedelijke structuur en de 'programmatische troefkaarten'. Bij de configuratie van land en water, de eerste laag, gaat het om de contouren en de ligging van de eilanden en de nieuwe baaien en wateren die hierbij ontstaan. De eilanden dienen het westelijk deel van het IJmeer te transformeren in een gevarieerde waterwereld met tal van gradaties tussen 'luw en ruw' en tussen weids en kleinschalig. De landschappelijke configuratie verschaft de basis voor de tweede laag, de stedelijke structuur. Deze structuur vormt het ruimtelijke raamwerk waarbinnen de verschillende woon- en werkmilieus hun plaats krijgen. Elk eiland heeft een eigen stedelijke structuur zodat een grote variatie aan stedelijke milieus kan ontstaan. Het is de bedoeling dat de samenhang tussen de eilanden wordt gegarandeerd door de infrastructuur, de voorzieningenstructuur en de zonering van dichtheden. De derde laag bestaat uit de programmatische troefkaarten. Dit zijn bijzondere functies en attracties die niet alleen voor de toekomstige bewoners van IJburg maar ook voor andere inwoners van Amsterdam, de regio of de Randstad bestemd zijn. Deze troefkaarten dienen de bijzondere ligging in het IJmeer uit te buiten. De belangrijkste zijn de IJburghaven, het IJmeerstrand en het Diemerpark. De troefkaarten dienen als een magneet activiteiten aan te trekken die een extra dimensie aan IJburg toevoegen.

De aanleg van IJburg gaat ten koste van ruim 430 ha ondiep water van het IJmeer met ecologische waarden. Een aandachtspunt bij de planvorming voor IJburg betreft daarom de natuurcompensatie die wettelijk verplicht is bij inbreuken op de Ecologische Hoofdstructuur waar het IJmeer deel van uitmaakt. Omdat het elders aanleggen van een nieuw meer van een vergelijkbare omvang niet realistisch wordt geacht, is er gekozen voor het kwalitatief compenseren van het kwantitatieve verlies aan natuurgebied. Hiertoe wordt een breed scala aan natuurontwikkelingsmaatregelen genomen. Deze staan los van de al eerder genoemde koppeling van IJburg aan de sanering van de verontreinigde grond van de Diemerzeedijk. De natuurcompensatieplannen voor IJburg worden ontwikkeld in het kader van het ROM-project

IJmeer en in 1995 neergelegd in het Natuurontwikkelingsplan IJmeer (Stuurgroep ROM-IJmeer 1996). De maatregelen bestaan uit drie strategieën. In de eerste plaats gaat het om het beperken van de negatieve gevolgen die de aanleg van IJburg voor de natuur zou kunnen hebben. In de tweede plaats gaat het om het benutten van de mogelijkheden voor natuurontwikkeling bij de uitvoering van het plan voor IJburg, zoals het creëren van overgangsgebieden tussen land en water ter vergroting van de soortenrijkdom en het bevorderen van een goede watercirculatie om de waterkwaliteit op een hoog niveau te houden. Ook wordt het ontwerp van de eilandenstructuur aangepast opdat de oeverlengte groter wordt en er meer luwte-gebieden ontstaan. In de derde plaats worden maatregelen genomen ter verbetering van de ecologische condities van het IJmeer als geheel. Het gaat daarbij om natuurgerichte maatregelen zoals het aanleggen van luwtedammen en plaatselijk verondieping van het IJmeer opdat een betere waterkwaliteit tot stand komt en een grotere diversiteit aan waterplanten en vis- en vogelsoorten. Ook worden rust- en fourageergebieden voor watervogels aangewezen.

Tot slot kan nog genoemd worden dat de ligging van IJburg een aantal milieuvoordelen geeft dat in het ontwerp wordt benut. Door de ligging nabij de stad is bijvoorbeeld een goede aansluiting op het openbaar vervoerssysteem van Amsterdam mogelijk. Zo zou de groei van de automobilititeit beperkt kunnen worden. Ook kan door de openheid van het IJmeer relatief compact gebouwd worden; gemiddeld zestig woningen per hectare. De nabijheid van de Diemercentrale geeft bovendien de mogelijkheid gebruik te maken van een speciale warmtekrachtkoppeling, waardoor de CO₂-emissie wordt beperkt.

4.2.3 De besluitvorming over IJburg

Zoals al is beschreven in paragraaf 4.2.1. gaat aan de huidige plannen voor IJburg een lang proces van ideevorming vooraf. Een eerste besluit met directe fysieke consequenties is de opdracht van de gemeenteraad op 12 december 1992 om een proefeiland aan te leggen. Deze aanleg wordt in 1993 en 1994 voorbereid en uitgevoerd. Op 13 juli 1994 geeft de gemeenteraad opdracht om de verdere stedenbouwkundige planvorming te starten in de vorm van een open planproces waarin alle planaspecten simultaan aan de orde dienen te komen. Dit werkproces wordt eind 1994 vastgelegd in een 'werkplan', waarin de naam Nieuw-Oost definitief wordt vervangen door IJburg. Begin 1995 wordt het projectbureau IJburg ingericht.²

De Amsterdamse gemeenteraad besluit op 4 september 1996 tot de aanleg van IJburg. Dit besluit wordt 19 maart 1997 onderworpen aan een correctief referendum onder de inwoners van de gemeente Amsterdam. Het referendum is een cruciaal moment in de besluitvorming rondom IJburg. De voorstemmers bij het referendum beroepen zich vooral op de grote woningnood in Amsterdam, het gebrek aan alternatieve locaties en de toekomstige kwaliteiten van IJburg als woonlocatie. De tegenstemmers refereren vooral aan het milieu en het verlies van onvervangbare natuurwaarden in het gebied (Neijens & Van Praag 1999). Het referendum leidt niet tot een herroeping van het raadsbesluit omdat het aantal tegenstanders onder de drempelwaarde blijft (Sutorius & Breebaart 1997: 213). De uitslag van het referendum is voor zowel de voor- als de tegenstanders weinig bevredigend. De tegenstan-

² Hierbinnen zijn voor de duur van het planproces ontwerpers, ingenieurs, planbegeleiders en projectleiders van de verschillende gemeentelijke diensten bijeengebracht. Bestuurlijk verantwoordelijke is de wethouder ruimtelijke ordening van de gemeente Amsterdam. De dagelijkse leiding van het projectbureau is in handen van een projectmanager. Tevens is in 1997 door B. en W. van Amsterdam een kwaliteitsteam voor IJburg ingesteld dat tot taak heeft de kwaliteit van de planvormingsproducten te toetsen.

ders halen weliswaar een meerderheid der stemmen, maar de ontwikkeling van IJburg kan toch doorgaan want de drempelwaarde van minimaal 155.000 tegenstanders wordt niet gehaald. In april 1997 besluit de gemeenteraad daarom definitief tot de ontwikkeling van IJburg. Opvallend is dat de diverse tegenstanders van IJburg na het referendum tot een soort taakverdeling overgaan. De Vereniging tot Behoud van het IJsselmeer blijft zich verzetten tegen IJburg door middel van allerlei juridische beroepsprocedures, bijvoorbeeld in het kader van bestemmingsplanprocedures en de concessieverlening 'landmaken'. Het Milieucentrum Amsterdam bemoeit zich actief met de verdere besluitvorming over de inrichting van IJburg om de kwaliteit daarvan te verbeteren. De Vereniging Natuurmonumenten richt haar activiteiten op de plannen voor natuurcompensatie.

De gemeenteraad geeft aan het projectbureau IJburg opdracht tot een open, interactief planproces. Hierbij dienen belangstellenden in de gelegenheid te zijn zich te informeren over alle facetten van de planvorming en mee te kunnen denken en discussiëren met de ontwerpers. Alle belangrijke planproducten dienen in de conceptfase te worden besproken met deskundigen en maatschappelijke organisaties en moeten tijdens informatie- en inspraakavonden worden gepresenteerd aan bewoners en belangstellenden.

Begin 1998 worden samenwerkingsovereenkomsten getekend met drie consortia van ontwikkelaars: Waterstad, IJburgermaatschappij en IJdelta. Deze consortia beginnen in 1998 met het opstellen van gedetailleerde stedenbouwkundige plannen. In de tweede helft van 1998 wordt begonnen met de landaanwinning voor de eerste 3.500 woningen van het Haveneiland en de Rietlanden en met de bouw van de eerste twee bruggen. De woningbouw begint medio 2000. De eerste woningen worden naar verwachting in 2001 opgeleverd.

Figuur 4.2: Pamflet tegenstanders IJburg



4.3 IJburg: een omstreden locatie

4.3.1 Inleiding

IJburg is een controversiële locatie. Voor- en tegenstanders van de aanleg ervan hebben niet alleen verschillende visies op de noodzaak tot de aanleg van de nieuwe wijk, maar ook op de locatiekeuze, op de natuurwaarden van het IJmeer en op de mate waarin die natuur wordt aangetast. De verschillende partijen verwoorden hun argumenten in een groot aantal publicaties, sturen ingezonden brieven naar kranten, produceren pamfletten en discussiëren op internet. In deze paragraaf worden de meest gebruikte argumenten rondom een aantal van de genoemde thema's geïnventariseerd. Daarbij komen ook de belangrijkste partijen in beeld, voorstanders als de gemeente Amsterdam³, en tegenstanders⁴ als de Vereniging Natuurmonumenten, het Milieucentrum Amsterdam en de Vereniging tot Behoud van het IJsselmeer, gedrieën verenigd in het 'Referendumcomité IJmeer Open'. Een omvattend overzicht wordt niet nagestreefd, wel wordt gepoogd de voornaamste argumenten van de belangrijkste 'spelers' op een rij te zetten.

4.3.2 Bestaat er wel behoefte aan een nieuwe woonwijk?

"De woningbehoefte van nu ontstaat niet door een tekort aan woonruimte, maar door een verkeerd gebruik van de voorraad. We zouden het herbergend vermogen van die voorraad aanzienlijk kunnen vergroten door te zorgen dat mensen 'op maat', dus niet te groot of te klein wonen. Daarvoor moet je de woonruimte anders verdelen en haar door verbouwingen aanpassen aan de vraag. Bovendien neemt de bevolking begin volgende eeuw af. IJburg is dan ook niet nodig. De draagkrachten worden zo in de bestaande stad vastgehouden, waardoor vervalprocessen worden voorkomen. De creativiteit moet van IJburg worden verlegd naar de bestaande stad" (Marten Bierman, Eerste Kamerlid De Groenen, in: Projectbureau IJburg 1996).

"De bevolking neemt weer toe en iedereen wil terecht beschikken over zelfstandige woonruimte. Daarom moet Amsterdam veel woningen bouwen. (...) IJburg is een alleszins verantwoord stadsuitbreiding, die naar het zich laat aanzien opnieuw een aanwinst voor Amsterdam wordt" (Leo Cornelissen, Gemeenteraadsfractie D'66, in: Projectbureau IJburg 1996).

Het rijk, de regio en de gemeente Amsterdam achten op basis van hun woningbehoefteprognoses en hun beoordeling van de potentiële verstedelijkingslocaties dat de aanleg van IJburg onvermijdelijk is.⁵ Maar niet iedereen is het eens met de door deze overheden berekende woningbehoefte. Bierman betwijfelt in het bovenstaande citaat de noodzaak van het toevoegen van woningen aan de voorraad. Hij verwoordt daarmee de argumentatie van een groep tegenstanders van IJburg. De noodzaak tot het bouwen van een nieuwe woonwijk in

³ Het is opvallend dat het rijk na de locatiekeuze nauwelijks meer betrokken is bij de discussies over IJburg. De provincie Noord-Holland lijkt zich te beperken tot een procedurele rol. Wel benadrukt de provincie voorafgaand aan het referendum in een paginagrote advertentie in verschillende dagbladen haar keuze vóór IJburg.

⁴ De volgende lijst van organisaties en personen die aangesloten zijn bij 'Red het IJmeer' geeft een beeld van de diversiteit aan tegenstanders van IJburg: Vereniging tot Behoud van IJsselmeer, Milieucentrum Amsterdam, Milieufederatie Noord Holland, Vereniging Natuurmonumenten, Vogelbescherming Nederland, Koninklijke Nederlandse Zeil- en Roeivereniging, Zeilvereniging Het IJ, Bond Heemschut, Diemen Stop Nieuw Oost, Stichting Durgerdam/Boos op Nieuw Oost, Centrale Dorpenraad Landelijk Noord, Commissie voor de Vecht en het Oostelijk en Westelijk Plassengebied, Stichting Behoud Vesting Muiden, Milieugroep Muiden/Muiderberg, Vereniging tot Behoud van Waterland, WSV Durgerdam, Vrienden van de Stichting Ronde- en Platbodempjachten, Stichting Pampus, Schippersvereniging Muiden, Mr. A.J. Cnoop Koopmans, Ir. Marten Bierman.

Amsterdam wordt door hen bestreden. Het tekort aan woonruimte zou het gevolg zijn van een verkeerde verdeling en samenstelling van de bestaande voorraad woningen. Dit betekent dat de oplossing gevonden zou moeten worden in een betere verdeling van die voorraad. De voorstanders van IJburg menen echter dat de bestaande voorraad volstrekt ontoereikend is om te beantwoorden aan de vraag naar woningen. Er is volgens hen juist wel sprake van een groot woningtekort in Amsterdam. Zij menen dat er een aantoonbare discrepantie bestaat tussen vraag en aanbod op de woningmarkt en wijzen erop dat er in Amsterdam begin 1995 zo'n 47.000 huishoudens als urgent woningzoekend staan ingeschreven (Stadig 1996a). Bierman antwoordt hierop dat het lastig is om de woningbehoefte van een stad als Amsterdam te bepalen omdat de stad mensen van elders aanzuigt. Het tekort aan woningen weerhoudt mensen om naar Amsterdam te trekken. Maar alles wat er gebouwd wordt, zal door de aantrekkingskracht van de stad worden bewoond. Vanwege dit mechanisme willen de tegenstanders de problematiek liever niet in een regionale context plaatsen, want 'je kunt bouwen tot je een ons weegt, en dan heb je nog niet genoeg woningen'. De voorstanders doen dit juist wel, zij menen dat voor een goed beeld van de woningnood ook rekening gehouden moet worden met woningzoekenden die niet in de stad zelf wonen.

Zoals gezegd gaan de overheden ervan uit dat de woningbehoefte dermate groot is dat deze niet in de bestaande stad kan worden opgevangen en dat de aanleg van IJburg onvermijdelijk is. Dit blijkt dan ook uit de afspraken die de betrokken overheden onderling gemaakt hebben. In het kader van de Vinex heeft het rijk met de regio Amsterdam (het gebied van het Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA) met Almere) afgesproken dat er in de periode 1994-2005 zo'n 95.000 woningen in de regio moeten worden gerealiseerd. Binnen de regio is een verdeling overeengekomen, waarbij ruim eenderde van die woningen in de gemeente Amsterdam dient te worden gebouwd. Ongeveer eenderde daarvan (ca twaalfduizend woningen) is gepland op twee grote locaties aan de rand van de stad (de Aker en IJburg). De rest, tweederde van de Amsterdamse productie, zal worden gebouwd op tientallen kleine locaties binnen het bestaande stedelijke gebied. Omdat het rijk, de regio en de gemeente Amsterdam verwachten dat na 2005 de woningbehoefte niet afneemt, wordt nu al voor die behoefte ruimte gereserveerd (Stadig 1996a). Dit betekent dat de gemeente Amsterdam op basis van de Vinex-afspraken in de periode tot 2005 8.500 woningen zal moeten realiseren op IJburg. Voor de periode 2005-2015 wordt gerekend op de productie van nog eens 9.500 woningen op IJburg.

Het bovenstaande moet duidelijk maken dat de voor- en tegenstanders uiteenlopende probleemdefinities en oplossingsstrategieën hanteren. De tegenstanders zijn van mening dat de ontwikkeling van IJburg verkeerd is. Zij zien een alternatief in de herverdeling van de huidige stedelijke voorraden en verdichting van bestaand stedelijk gebied. De ideeën hierover zijn uitgewerkt in een publicatie die is uitgebracht door het Milieucentrum Amsterdam en het Referendumcomité IJmeer Open!, met de titel 'Van ruimtegebrek naar ruimtegebruik; De ontwikkeling van Amsterdam als alternatief voor IJburg' (Holstein & Karsten 1997). In deze publicatie worden vraagtekens geplaatst bij de aannames die gemaakt zijn bij de prog-

5 Stadig, wethouder voor Volkshuisvesting, Stadsvernieuwing, Ruimtelijke Ordening en Grondzaken, geeft in het boekje: 'Waarom bouwt Amsterdam' op deze vraag een antwoord vanuit de optiek van de gemeente Amsterdam. Hij wijst op de groei van de bevolking en de groei van het aantal huishoudens door de gezinsverdunding in de regio Amsterdam. Beide processen veroorzaken de belangrijkste behoefte aan nieuwe woningen, die tot uitdrukking komt in het woningtekort van de regio Amsterdam. Maar ook heeft Amsterdam een sterk verouderde woningvoorraad waarvan een deel aan vervanging toe is (Stadig 1996a).

noses van de overheid voor de toekomstige woonruimteconsumptie, de daaruit voortvloeiende woningbehoefte en het woningbouwprogramma. Betoogd wordt dat deze nader onderzocht dienen te worden, waarschijnlijk naar beneden kunnen worden bijgesteld en dat de resterende woningvraag met enige creativiteit binnen het bestaand stedelijk gebied kan worden gerealiseerd. Bovendien wordt erop gewezen dat het bouwen van een geheel nieuwe uitbreidingslocatie grote nadelen heeft vanwege de geïsoleerde ligging en het eenzijdige karakter van de wijk. IJburg zal leiden tot verpaupering van de oudere wijken omdat met name de koopkrachtige huishoudens naar IJburg zullen verhuizen. Het ontbreken van financiering voor de aanleg van een metro naar IJburg leidt tot een grotere auto-afhankelijkheid met alle nadelige gevolgen van dien. Het karakter van IJburg als een autowijk wordt verder versterkt door het ontbreken van voldoende werkgelegenheid in de wijk, waardoor mensen die op IJburg wonen toch elders zullen werken, zo argumenteren de tegenstanders in hun rapport. Deze argumenten sluiten nauw aan op het gedachtegoed van het discours 'Van ruimtegebrek naar ruimtegebrek', vandaar dat de titel van deze publicatie gebruikt is als naam voor dit discours.

4.3.3 Waarom kiezen voor een locatie in het IJmeer?

"Een keuze voor IJburg betekent een keuze voor het openhouden van de laatste groene pols rond Amsterdam. Als Amsterdammers buiten de stad komen, hebben zij nu nog de beleving van de openheid van de weilanden. Dat vind ik waardevol. Je moet niet de laatste open ruimte tussen de stedelijke gebieden rondom Amsterdam volbouwen met huizen, dan is het landschap voor altijd weg. Maar tegelijkertijd mag IJburg van mij ook niet groter worden dan de nu geplande 18.000 woningen" (Frans Tielrooij, Gedeputeerde provincie Noord-Holland (VVD), in: Projectbureau IJburg 1996).

"Het volbouwen van het IJmeer is een groot verlies voor de natuur rondom de stad. Er is een alternatief: het bouwen van een nieuwe stad boven de Ringweg. Dat is mogelijk: een eerste gemeentelijke studie heeft uitgewezen dat we die kant uit kunnen gaan. In Berlijn bestaat al een dergelijke bebouwing. Boven de A10 kunnen naar mijn mening 40.000 woningen worden gebouwd, zonder dat daar openbaar groen of natuurgebieden voor opgeofferd moeten worden. Snel aan de slag met die Ringstad dus" (Roel van Duijn, Gemeenteraadsfractie De Groenen, in: Projectbureau IJburg 1996).

De gemeente Amsterdam heeft een inventarisatie gemaakt van mogelijke bouwlocaties in en vast aan de bestaande stad. Nieuwe verstedelijking zou mogelijk zijn door meer te bouwen in de bestaande stad én op één van de uitleglocaties. Het zou daarbij gaan om een keuze tussen Almere Extra, Waterland-west, Bovenkerkerpolder en IJburg. Bij haar keuze heeft de gemeente Amsterdam volgens Stadig (1996b) met name gelet op drie aspecten: welke locatie heeft de grootste toegevoegde stedelijke kwaliteit, welke locatie past het best in de ecologische structuur en welke locatie levert de minste groei in mobiliteit? Stadig is van mening dat de opties binnen de bestaande stad al optimaal worden benut door tweederde van de tot 2005 geprognostiseerde behoefte, bijna dertigduizend woningen aldaar te realiseren. Een nog verdere verdichting van de stad zou leiden tot te veel kwaliteitsverlies ervan. Daarom moet er gekozen worden voor een uitleglocatie. Van de potentiële uitleglocaties ligt Almere-Extra vrij ver van de bestaande stad en deze zal daarom veel extra mobiliteit opleveren, Waterland-West kent veel onvervangbare natuurwaarden en de Bovenkerkerpolder ligt in het Groene Hart waar het rijk geen verdere verstedelijking toelaat. Geen van deze locaties zou daarom aantrekkelijk zijn, alleen IJburg resteert. De ecologische

waarde van het IJmeer is volgens Stadig weliswaar onomstreden, maar de inpassing van IJburg zou mogelijk zijn met behoud van natuurwaarden, bovendien biedt IJburg de kans om goede stedelijke kwaliteit te genereren en de mobiliteitsgroei te beperken. Vandaar de keuze van de gemeente Amsterdam voor IJburg (Stadig 1996b). De mogelijkheid die Roel van Duijn noemt in bovenstaand citaat, bouwen boven de ringweg A10, wordt door Stadig niet genoemd. De wijze waarop de gemeente Amsterdam haar afwegingen maakt bij het zoeken van een nieuwe woningbouwlocatie sluit aan op de ideeën over de ruimtelijke besluitvorming van het discours 'Terug naar de ruimte'. Voorafgaand aan de besluitvorming worden namelijk locatiecriteria opgesteld die bij toetsing ten opzichte van elkaar worden gewogen. Ook het rijk heeft in overleg met de regio op een vergelijkbare wijze de keuze gemaakt voor IJburg. In de Vinex worden namelijk ten behoeve van het overleg met de lagere overheden kwaliteitscriteria geformuleerd waaraan nieuwe verstedelijkingslocaties dienen te voldoen. Ook met deze criteria valt de keuze op IJburg.

De tegenstanders vinden IJburg een slechte locatie vanwege de aanwezige natuurwaarden, de landschappelijke kwaliteiten en ook de huidige recreatieve waarde van het gebied. De tegenstanders hebben geen alternatieve uitleglocatie op het oog. Zij bepleiten vooral verdichting en herstructurering van bestaand stedelijk gebied. De door Van Duin in bovenstaand citaat voorgestelde locatie boven de Ringweg van Amsterdam is zo'n optie voor verdichting. Bouwen op locaties als Waterland-West of Almere-Extra wordt door de tegenstanders niet in overweging genomen. Waarschijnlijk omdat daarmee ook een behoorlijke aantasting optreedt van natuur- en/of milieuwaarden. Alleen Natuurmonumenten ziet een alternatief in de Bovenkerkerpolder. Deze locatie ligt weliswaar in het Groene Hart en ver van de stad, maar is 'slechts een uithoekje en bepaald geen typerend onderdeel daarvan'.⁶

4.3.4 In welke mate worden de natuurwaarden van het IJmeer aangetast?

"Voor de Milieufederatie Noord-Holland is de aanleg van de woonwijk IJburg in het IJmeer onaanvaardbaar. In het ondiepe zoetwater-ecosysteem van het IJmeer wordt een uitzonderlijke rijkdom aan plant- en diersoorten aangetroffen, waaronder enige bedreigde 'Rode Lijst'-soorten. Aanleg van de woonwijk betekent de definitieve doodsteek voor dit waardevolle natuurgebied. Aangezien er elders voldoende geschikte bouw mogelijkheden beschikbaar zijn, hoeft de aanleg van IJburg niet eens overwogen te worden" (Hugh Gallacher, Milieufederatie Noord-Holland, in: Projectbureau IJburg 1996).

"Er zijn geen andere milieuproblemen dan aantasting van de biodiversiteit en van de menselijke gezondheid. Vanuit dit perspectief heeft (stede)bouw meer positieve dan negatieve milieueffecten. Zonder (stede)bouw zouden er minder overlevenden zijn en binnen het urbane district blijft zich - buiten de tuinen - meer dan de helft van de Nederlandse flora spontaan voort te planten" (prof. Taeke de Jong, Technische Universiteit Delft, in: Projectbureau IJburg 1996).

In de aanloop naar het referendum over IJburg zijn de natuurwaarden van het IJmeer onderwerp van de polemiek. In de pers wordt veel geschreven over de mate waarin die natuurwaarden zouden worden aangetast door de aanleg van IJburg. Voor- en tegenstanders schromen niet om met de nodige retoriek hun argumenten kracht bij te zetten. Deze natuur-

⁶ Van der Giessen, regionaal inspecteur voor Natuurmonumenten, geciteerd in Kooistra (1996).

waarden zijn voor de tegenstanders onomstreden en onvervangbaar, getuige bovenstaand citaat van Gallacher. Het IJmeer vervult, als voedselrijke en ondiepe baai, zowel hydrologisch als ecologisch een centrale rol temidden van Vechtplassen, Waterland, het open Markermeer en de moerassen in Flevoland (Piek 1997). De Vereniging Natuurmonumenten geeft zelfs een speciale brochure uit met de titel 'De Schatten van het IJmeer' (1997) waarin de 'rijkdom' van de natuur in en rond het IJmeer wordt geschetst. De natuur- en milieubeweging, verenigd in het Referendumcomité IJmeer Open!, voert actie om de Amsterdamse bevolking aan te zetten tot een tegenstem bij het referendum. Het belangrijkste argument van deze organisaties om tegen te stemmen is de aantasting van de natuurwaarden van het IJmeer door de ontwikkeling van IJburg. Zij wijzen erop dat ook de overheid deze natuurwaarden onderschrijft. Het IJmeer maakt immers deel uit van de Ecologische Hoofdstructuur die in 1995 is vastgelegd in het Structuurschema Groene Ruimte (SGR). Al eerder was het IJmeer in het Natuurbeleidsplan opgenomen (Ministerie van LNV, 1990).

De bezorgdheid van de natuur- en milieubeweging over de aantasting van de natuurwaarden wordt door voorstanders van IJburg afgedaan als 'eco-retoriek' (Sijmons 1997) en 'demagogie' (Bongenaar 1997). Sijmons hekelt het 'benauwende cultuurpessimisme' dat ten grondslag ligt aan de 'pseudo-wetenschappelijke verpakking en het procedurele piepschuim van de bezwaren van Natuurmonumenten'. Dat IJburg 'volstrekt overbodig', 'een ecologische ramp' en 'ongeïnspireerde bulldozerplanologie' zou zijn, wordt door hem en anderen in de pers bestreden (Sijmons 1997, Herngreen 1997, Bongenaar 1997). De voorstanders argumenteren dat met de aanleg van IJburg slechts 6% van het IJmeer is gemoeid en nog niet één procent van het IJsselmeer. De mate van aantasting van de natuurwaarden van het IJmeer zou daarom slechts beperkt zijn. Bovendien wordt gesteld dat deze waarden niet uniek zijn en daarom kwalitatief gecompenseerd kunnen worden met gerichte maatregelen. Herngreen meent bovendien dat niet de bestaande natuur de maatstaf voor ingrijpen moet zijn, maar de kansen voor verdere ontwikkeling. Het ontwerp voor IJburg versterkt volgens hem een aantal succesfactoren voor ecologische winst (1997). Het feit dat met IJburg een inbreuk op de Ecologische Hoofdstructuur wordt gedaan, hoeft daarom niet onoverkomelijk te zijn. Bovendien is een inbreuk op de Ecologische Hoofdstructuur toegestaan mits voorzien wordt in compenserende maatregelen. Tot slot concludeert Sijmons dat de locatie IJburg juridisch al eerder 'voet aan de planologische grond' had dan dat de beleidscategorie Ecologische Hoofdstructuur was geïntroduceerd (1997).

In het debat over de mate van aantasting van de natuurwaarden van het IJmeer lijken de tegenstanders vooral gericht te zijn op het behoud van de bestaande natuurwaarden, terwijl de voorstanders juist kansen zien voor de ontwikkeling van nieuwe natuurwaarden in combinatie met de aanleg van IJburg.

4.4 Evaluatie IJburg

4.4.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt de aanleg van IJburg gezien in het perspectief van de in hoofdstuk 3 beschreven discoursen. Daartoe wordt de besluitvorming over IJburg getoetst aan de criteria die aan deze discoursen zijn ontleend. Tabel 4.1 geeft een overzicht van de aan de discoursen ontleende criteria en de daarop toegekende waarderingsen die in deze paragraaf worden toegelicht.⁷ Deze paragraaf wordt afgesloten met een aantal conclusies over de discoursen in relatie tot de casus IJburg.

Kader 3.15: Criteria afgeleid uit de discoursen

Naam discours	Criteria	Waarderingen
Geen verspilling van ruimte	Minimalisering van de verschillende vormen van afwenteling op de sleutelvoorraden, met aandacht voor de gevolgen van de ruimtelijke ingreep voor:	?
	• andere gebieden	sterk
	• de sleutelvoorraad energie	sterk
	• de sleutelvoorraad biodiversiteit	sterk
Van ruimtegebrek naar ruimtegebruik	• de keuzevrijheid van toekomstige generaties	sterk
	beperking uitbreiding van stedelijk grondoppervlak, met aandacht voor het:	niet
	• niet verloren laten gaan van investeringen in stedelijk gebied	sterk
	• intensiveren grondgebruik van bestaand stedelijk gebied	matig
Terug naar de ruimte	• intensiveren grondgebruik van eventuele stedelijke uitbreidingen	sterk
	• restricties aan stedelijk grondgebruik in het landelijk gebied	niet
	• accent op de ruimte c.q. de leefomgeving en haar kwaliteiten	sterk
	• vooraf ruimtelijke kwaliteiten expliciteren en waarderen	sterk
	• afweging ruimtelijke kwaliteiten ten opzichte van elkaar	sterk

4.4.2 Evaluatie vanuit het discours 'Geen verspilling van ruimte'

Bij het discours 'Geen verspilling van ruimte' staat de vraag centraal of er in de besluitvorming bewust rekening wordt gehouden met verschillende vormen van afwenteling. Hier worden twee citaten gepresenteerd waarin twee verschillende afwentelingsproblemen in verband worden gebracht met de besluitvorming over IJburg. In de twee citaten wordt afwenteling verschillend benaderd, beide auteurs hebben dan ook een ander oordeel over de wenselijkheid van de aanleg van IJburg.

"Ik vind de natuurlijke, recreatieve en cultuurhistorische waarde van het IJmeer te groot om op te offeren aan de ontwikkeling van een woonwijk. IJburg is een onomkeerbaar plan, dat daar honderden jaren zal blijven liggen. Met IJburg verniel je een gebied met een onschatbare internationale ecologische waarde" (Ko Verkade, Vereniging tot Behoud van het IJsselmeer; in: Projectbureau IJburg 1996).

"De belangrijkste milieuwinst kan worden geboekt door duurzame stedenbouw. Vooral door zuinig om te gaan met de ruimte. IJburg doet het in dit opzicht uitstekend. Met zestig woningen per hectare wordt IJburg de meest compacte Vinex-locatie van Nederland. Op andere uitbreidingslocaties worden gemiddeld dertig woningen per hectare gebouwd. Ook op andere milieuaspecten, zoals energiegebruik en waterbesparende maatregelen, scoort het plan goed. Staatssecretaris Tommel is vast heel blij met de plannen voor IJburg" (Jim Schuyt, Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV), in: Projectbureau IJburg 1996).

7 Van deze casestudy is een separaat rapport beschikbaar waarin naast een uitgebreide casusbeschrijving nader verslag wordt gedaan van de gemotiveerde waarderingen op de afzonderlijke criteria (Zwanikken 1998b).

Er blijkt in de besluitvorming over de ontwikkeling van IJburg aandacht te zijn voor de verschillende vormen van afwenteling die in dit discours centraal staan. De aandacht voor de gevolgen van afwenteling op andere gebieden blijkt uit de afwegingen die de betrokken overheden maken tussen de verschillende uitbreidingslocaties en het beoordelen van de gevolgen van de aanleg van IJburg voor de bestaande stad. De afwenteling op de sleutelvoorraad energie blijkt onder meer uit de aandacht voor de mobiliteitsgevolgen van de diverse verstedelijkingsopties en ook uit de ambitie om op IJburg het energiegebruik te beperken. In het ontwerp wordt namelijk als ambitie uitgesproken dat een woning op IJburg tweederde minder energie zal gebruiken dan een gemiddelde woning in Nederland. Dit wordt mogelijk gemaakt door de verkaveling van de wijk en ook door gebruik te maken van een zogenaamde STEG-eenheid, een warmtekruis koppeling van de nabijgelegen Diemercentrale. Volgens de geïnterviewden heeft de aandacht in de besluitvorming voor de afwenteling op de voorraad biodiversiteit bijgedragen aan kwaliteitsverbetering van het ontwerp voor IJburg, alsmede tot sanering van de Diemerzeedijk en tot natuurcompensatiemaatregelen elders. De afwenteling op toekomstige generaties, tot slot, wordt door zowel voor- als tegenstanders gebruikt om hun argumenten kracht bij te zetten. Waar voorstanders stellen dat "een volk dat leeft bouwt aan zijn toekomst" (Stadig 1996a: 3), stellen tegenstanders onder de kop 'besturen is vooruitzien' dat het woningbouwprogramma naar beneden dient te worden bijgesteld (Holstein en Karsten 1997).

Vanwege de hierboven beschreven aandacht voor de verschillende vormen van afwenteling krijgt de ontwikkeling van IJburg in het IJmeer de waardering 'sterk' op alle subcriteria die uit het discours 'Geen verspilling van ruimte' zijn afgeleid. Bij een oppervlakkige beschouwing van de problematiek zou deze positieve waardering wellicht niet verwacht worden. Want hoe kan een uitbreiding van het stedelijk grondoppervlak die ten koste gaat van de voorraad biodiversiteit in de ogen van de aanhangers van dit discours genade vinden? Het lijkt merkwaardig dat deze ontwikkeling in het ecologisch gevoelige IJmeer aan deze criteria van het discours voldoet. De 'sterke' waarderingen zijn echter te verklaren uit het feit dat in dit discours genoegzaam wordt genomen met het geven van aandacht aan afwentelingsgevolgen in de besluitvorming. In alle discussies tussen de voor- en tegenstanders van IJburg, bijvoorbeeld ten tijde van het referendum, staan afwentelingsproblemen, en vooral de afwenteling op de voorraad biodiversiteit, sterk op de voorgrond. Omdat er dus geen normatieve keuze in die afwegingen wordt getoetst, pakt de waardering positief uit voor IJburg.

Juist omdat er in dit discours geen eenduidige norm is waarmee een eventueel optimum in de verschillende vormen van afwenteling kan worden bepaald is de toetsing op het hoofdcriterium 'minimalisering van de verschillende vormen van afwenteling op de sleutelvoorraden' problematisch. Want ondanks alle aandacht voor de verschillende vormen van afwenteling blijken de voor- en tegenstanders van IJburg, getuige de gegeven citaten, heel verschillend te oordelen over dit optimum. Daarom wordt op het hoofdcriterium geen waardering toegekend. Overigens lijkt de aantasting van de sleutelvoorraad biodiversiteit, het IJmeer, voor de tegenstanders zwaarder te wegen dan de andere vormen van afwenteling. De aanleg van IJburg wordt door hen daarom niet wenselijk geacht.

4.4.3 Evaluatie vanuit het discours 'Van ruimtegebrek naar ruimtegebruik'

De naam van het discours 'Van ruimtegebrek naar ruimtegebruik' is ontleend aan een rapport met deze titel dat is verschenen als reactie op de plannen voor IJburg (Holstein en Karsten 1997). Tegenstanders van IJburg, het Milieucentrum Amsterdam en het Referendumcomité

IJmeer Open!, beschrijven in dit rapport hoe door verdichting en herstructurering van de bestaande stad de ontwikkeling van IJburg overbodig zou kunnen worden. Uit dit discours zijn dan ook criteria afgeleid die betrekking hebben op het tegengaan van uitbreiding van het stedelijk grondoppervlak en het vergroten van de intensiteit van het gebruik van het stedelijk gebied. Het citaat van Bierman waar paragraaf 4.3.2 mee opent, verwoordt treffend de mening van een aanhanger van dit discours.

IJburg krijgt de waardering 'niet' op het hoofdcriterium 'beperking uitbreiding van het stedelijk grondoppervlak', want het betreft een nieuwe uitleglocatie, die het stedelijk grondoppervlak uitbreidt met zo'n 430 hectare. Op de subcriteria krijgt IJburg betere waarderingen. De locatie krijgt namelijk een relatief hoge woningdichtheid van gemiddeld zestig woningen per hectare, een dichtheid die twee maal zo hoog is als op de gemiddelde Vinex-woningbouwlocatie in Nederland. De overheid kiest met IJburg nadrukkelijk voor een locatie in de nabijheid van een stad, met als doel de kwaliteit van de bestaande stad te ondersteunen. Ook zegt de gemeente dat ze nog de nodige investeringen in het bestaande stedelijke gebied zal doen en bovendien worden er binnen dat bestaande stedelijke gebied veel woningen gebouwd. Amsterdam bouwt namelijk circa tweederde van de geplande nieuwbouw tussen 1995 en 2005 binnen de huidige stedelijke grenzen. Met de aanleg van IJburg wordt de bestaande stad dus niet verwaarloosd: "Daarom stoppen we tegenover iedere gulden voor IJburg vijf gulden in de verbetering van de bestaande stad" (Van der Laan, in: Projectbureau IJburg 1996). Met de keuze voor IJburg vervallen mogelijke stedelijke uitbreidingslocaties in de restrictieve gebieden Groene Hart en Waterland. De waarderingen op de subcriteria overziend komt IJburg niet slecht uit de verf. Het is weliswaar een uitleglocatie, maar deze compacte wijk in de nabijheid van het centrum van Amsterdam is, in de ogen van de aanhangers van dit discours, in zijn soort zeker geen slechte locatie.

De argumenten die belangrijk worden geacht in het discours 'Van ruimtegebrek naar ruimtegebruik' worden nadrukkelijk meegenomen in de besluitvorming over IJburg. Ze leiden tot het streven naar een wijk met een relatief hoge woningdichtheid, waarbij de relatie met het bestaande stedelijk gebied nadrukkelijk de aandacht krijgt. Gezien de slechte score op het belangrijkste criterium, de beperking van de uitbreiding van het stedelijk oppervlak, blijft overeind staan dat de aanhangers van dit discours eigenlijk de hele locatie overbodig vinden.

4.4.4 Evaluatie vanuit het discours 'Terug naar de ruimte'

Uit het discours 'Terug naar de ruimte' zijn drie criteria afgeleid die betrekking hebben op de aandacht in de besluitvorming voor de ruimte c.q. de leefomgeving in termen van ruimtelijke kwaliteiten. De criteria gaan in op de vragen of ruimtelijke kwaliteiten ten behoeve van de besluitvorming vooraf worden geëxpliciteerd, gewaardeerd en ten opzichte van elkaar gewogen. De locatiekeuze voor IJburg is aan de drie criteria getoetst.

De keuze voor de locatie IJburg scoort 'sterk' op alle drie de criteria. Het rijk en ook de gemeente stellen vooraf kwaliteitscriteria op aan de hand waarvan mogelijke verstedelijkingslocaties in de regio Amsterdam worden getoetst. Daarmee tracht men ruimtelijke kwaliteiten meetbaar te maken en ook ten opzichte van elkaar te wegen. Het rijk gebruikt locatiecriteria als ligging ten opzichte van het centrum van de stad (nabijheid), ontsluitingsmogelijkheden met openbaar vervoer (bereikbaarheid), samenhang tussen stedelijke functies en dergelijke voor de beoordeling van alle potentiële Vinex-locaties (Needham & Zwanikken 1997). Ook de gemeente Amsterdam gebruikt vooraf vastgestelde locatiecriteria bij het wegen van potentiële verstedelijkingslocaties (Projectbureau IJburg 1995a, Stadig 1996b).

Het is achteraf de vraag of de locatiekeuze IJburg voor de diverse tegenstanders acceptabel zou zijn geweest indien er meer aandacht was geweest voor hun inbreng. Bijvoorbeeld door criteria die zij belangrijk achten mee te nemen in de besluitvorming. Het is moeilijk te toetsen, maar het is mogelijk dat consultatie van betrokken *stakeholders* in een eerdere fase van de besluitvorming veel wantrouwen had voorkomen, waardoor er in de latere fasen van de besluitvorming minder maatschappelijke weerstanden overwonnen hadden hoeven worden.

Ook ten behoeve van de besluitvorming over het ontwerp voor IJburg wordt vooraf een aantal product- en proceseisen geformuleerd. Naarmate het ontwerp verder gedetailleerd wordt in (stedenbouwkundige) deelplannen is er echter minder aandacht voor het vooraf definiëren van kwaliteitseisen en komt er meer ruimte voor de inbreng van marktpartijen en andere *stakeholders*. De startnotitie spreekt van een overgang van een 'intensieve consultatie' in de fase van het opstellen van de ontwikkelingsvisie, naar een 'feitelijke coproductie' bij het opstellen van de stedenbouwkundige deelplannen (Projectbureau IJburg 1995b: 24). Dus naarmate het ontwerp verder wordt uitgewerkt, worden kwaliteitscriteria niet meer van te voren geëxpliciteerd en gewaardeerd. Dit betekent dat met het concreter worden van de plannen de ideeën uit dit discours aan betekenis verliezen.

Concluderend lijken de ideeën uit dit discours sterk aanwezig in de besluitvorming ten aanzien van de locatiekeuze. In het licht van de ideeën uit dit discours is het besluit tot de aanleg van IJburg een goed besluit. Dit locatiebesluit heeft volgens Janssen c.s. (1995) een sterk 'overheids-intern' karakter, wat de vaststelling van eenduidige productcriteria waarschijnlijk heeft vergemakkelijkt. Dit had wel tot gevolg dat allerlei *stakeholders* zich onvoldoende betrokken voelden in het locatiebesluit, waardoor de weerstand tegen de aanleg van IJburg groeide.

4.4.5 Conclusies

Uit de beschrijving van de toetsing op de criteria die uit de discourses zijn afgeleid, valt te concluderen dat argumenten die te herleiden zijn tot de drie discourses duidelijk herkenbaar zijn in de besluitvorming over IJburg. Juist omdat IJburg een omstreden locatiekeuze is, is er veel discussie waarin een rijkdom aan argumenten wordt gebruikt.

Argumenten die te herleiden zijn tot het discours 'Geen verspilling van ruimte' zijn vooral gehanteerd door de tegenstanders, vertegenwoordigers van natuurorganisaties en van de milieubeweging. De aanleg van IJburg in het IJmeer is volgens hen een onaanvaardbare aantasting van een gebied dat deel uitmaakt van de Ecologische Hoofdstructuur. Het belangrijkste motief is daarbij het reserveren van voldoende ruimte voor de instandhouding van de voorraad biodiversiteit. Het kwalitatief compenseren van de natuurwaarden die verloren gaan door het verminderen van het kwantitatieve oppervlak lijkt niet toereikend te zijn voor de aanhangers van dit discours. In de typologie van de culturele theorie kan deze argumentatie worden herleid tot een moralistisch wereldbeeld: de natuur verkeert in een fragiel evenwicht en ingrijpen dient te worden voorkomen. Omdat het niet op voorhand volledig duidelijk is hoe de natuur zich met de compenserende maatregelen zal ontwikkelen wordt op basis van een *no-regret*-principe elk ingrijpen afgewezen. Het verzet en de argumenten van de tegenstanders van de aanleg van IJburg leiden er wel toe dat het scala aan compenserende maatregelen groter wordt.⁸ Dit leidt tot de conclusie dat het denken in termen van afwenteling de besluitvorming over IJburg heeft verrijkt. Het is opvallend dat de regionale woningnood nau-

⁸ Interview met ir. H.M.E. van Veldhuizen, Gemeente Amsterdam projectgroep IJburg, d.d. 30-09-98.

welijks aandacht krijgt van de tegenstanders. Wellicht valt dit te verklaren uit het feit dat in dit discours problemen op een hoger schaalniveau centraal staan. Er wordt bijvoorbeeld veelvuldig gewezen op het belang van het IJmeer als vogelgebied van internationale betekenis. Deze aandacht gaat blijkbaar ten koste van de aandacht voor de regio. In hoofdstuk 3 is geconcludeerd dat representanten van dit discours in het algemeen van mening zijn dat de aandacht voor afwenteling in de besluitvorming voldoende is (zie paragraaf 3.2), en dat het discours geen normen aandraagt waarmee de verschillende vormen van afwenteling kunnen worden gewogen. Bij IJburg blijkt vooral de afwenteling op biodiversiteit in de belangstelling te staan. Deze vorm van afwenteling wordt bovendien nauwelijks in verband gebracht met andere vormen van afwenteling. Daardoor lijkt het erop dat er wel degelijk een norm voor afwenteling wordt gehanteerd: afwenteling op de voorraad biodiversiteit is erger dan de overige vormen van afwenteling.

Er lijkt sprake te zijn van een samenwerking tussen de actoren die de ideeën van 'Geen verspilling van ruimte' aanhangen en de actoren waarvan de ideeën herleid kunnen worden tot het discours 'Van ruimtegebrek naar ruimtegebruik'. Een voorbeeld van deze samenwerking is de opdracht van de natuur- en milieuorganisaties om een rapport op te laten stellen waarin allereerst de claims voor de bouw van nieuwe woningen worden gerelativeerd en vervolgens maatregelen worden voorgesteld om de resterende woningbehoefte op te vangen binnen de huidige stedelijke voorraden (Holstein en Karsten 1997). Op basis van argumenten die te herleiden zijn tot het discours 'Van ruimtegebrek naar ruimtegebruik' wordt in dat rapport betoogd dat de aanleg van IJburg niet nodig is als gekozen wordt voor verdere intensivering van het bestaande stedelijk gebied. Overigens bouwt de gemeente Amsterdam al een relatief groot deel van de benodigde woningen binnen het bestaand stedelijk gebied. Door herstructurering en intensivering van de stedelijke woningvoorraad wordt immers in ruim tweederde van de woningbehoefte voorzien. Dus in zekere zin correspondeert de opstelling van de gemeente al behoorlijk met de ideeën uit dit discours. Dit blijkt ook uit de ambitie om een wijk met een hoge woningdichtheid te bouwen. Deze aandacht leidt ertoe dat IJburg ruim tweemaal zo intensief bebouwd wordt als de gemiddelde Vinex-wijk in Nederland.

Voorafgaand aan de locatiekeuze IJburg worden binnen ambtelijke circuits kwaliteitscriteria voor nieuwe verstedelijkingslocaties geformuleerd. Deze werkwijze sluit aan op de ideeën uit het discours 'Terug naar de ruimte' met betrekking tot hoe de besluitvorming idealiter zou moeten verlopen. In de Vinex-onderhandelingen tussen rijk, de regio (het ROA) en de gemeente Amsterdam wordt aan de hand van deze criteria besloten tot de aanleg van IJburg (Needham c.s. 1994a). Waarschijnlijk omdat in deze fase onvoldoende een maatschappelijk debat wordt gevoerd, voelen natuur- en milieuorganisaties zich niet verantwoordelijk voor het genomen besluit (Janssen c.s. 1995). Daardoor komt het verzet tegen IJburg laat op gang, maar loopt dan wel hoog op. Bij het concreter worden van de plannen, dat wil zeggen bij de uitwerking van het ontwerp en de stedenbouwkundige deelplannen, komen de productcriteria waar dit discours aan hecht, minder centraal te staan en komt er meer aandacht voor procesaspecten van de besluitvorming. Met de ambitie om van 'intensieve consultatie' over te gaan op 'feitelijke coproductie' bij de uitwerking van de deelplannen verliest het discours 'Terug naar de ruimte' in deze latere fase van de besluitvorming aan betekenis. Dan namelijk wordt besloten een meer open planvormingsproces te volgen en ruimte te geven aan inbreng van *stakeholders*. Deze latere producten weerspiegelen dan ook dat er geput wordt uit de verschillende waardesystemen van de *stakeholders*, waarover meer in hoofdstuk 8.

5 Restrictief beleid voor Rivierenland

5.1 Inleiding

Het restrictief beleid is de tweede casestudy waarin een voorbeeld van de huidige Nederlandse ruimtelijke ordeningspraktijk wordt beoordeeld in het licht van de discoursen uit hoofdstuk 3. Net als bij IJburg in het vorige hoofdstuk wordt daarbij gebruik gemaakt van de criteria die uit die discoursen zijn afgeleid (kader 3.15). Het restrictief beleid dient ongewenste groei van verstedelijking te voorkomen (zie kader 5.1).

Kader 5.1: Restrictief beleid

Het restrictief beleid is een onderdeel van het rijks ruimtelijk beleid dat beschreven wordt in de Vierde nota over de ruimtelijke ordening Extra (Ministerie van VROM 1993a). In gebieden waar landschappelijke kwaliteiten worden bedreigd door verstedelijkingsdruk is een restrictief beleid van kracht om verdere verstedelijking zo veel mogelijk te weren. Dit restrictief beleid heeft drie doelstellingen. In de eerste plaats is het beleid gericht op de beperking van de aantasting van de ecologische en landschappelijke waarden. In de tweede plaats dient het bij te dragen aan de vermindering van onnodige mobiliteit. In de derde plaats heeft het als doel het versterken van het stedelijk draagvlak.

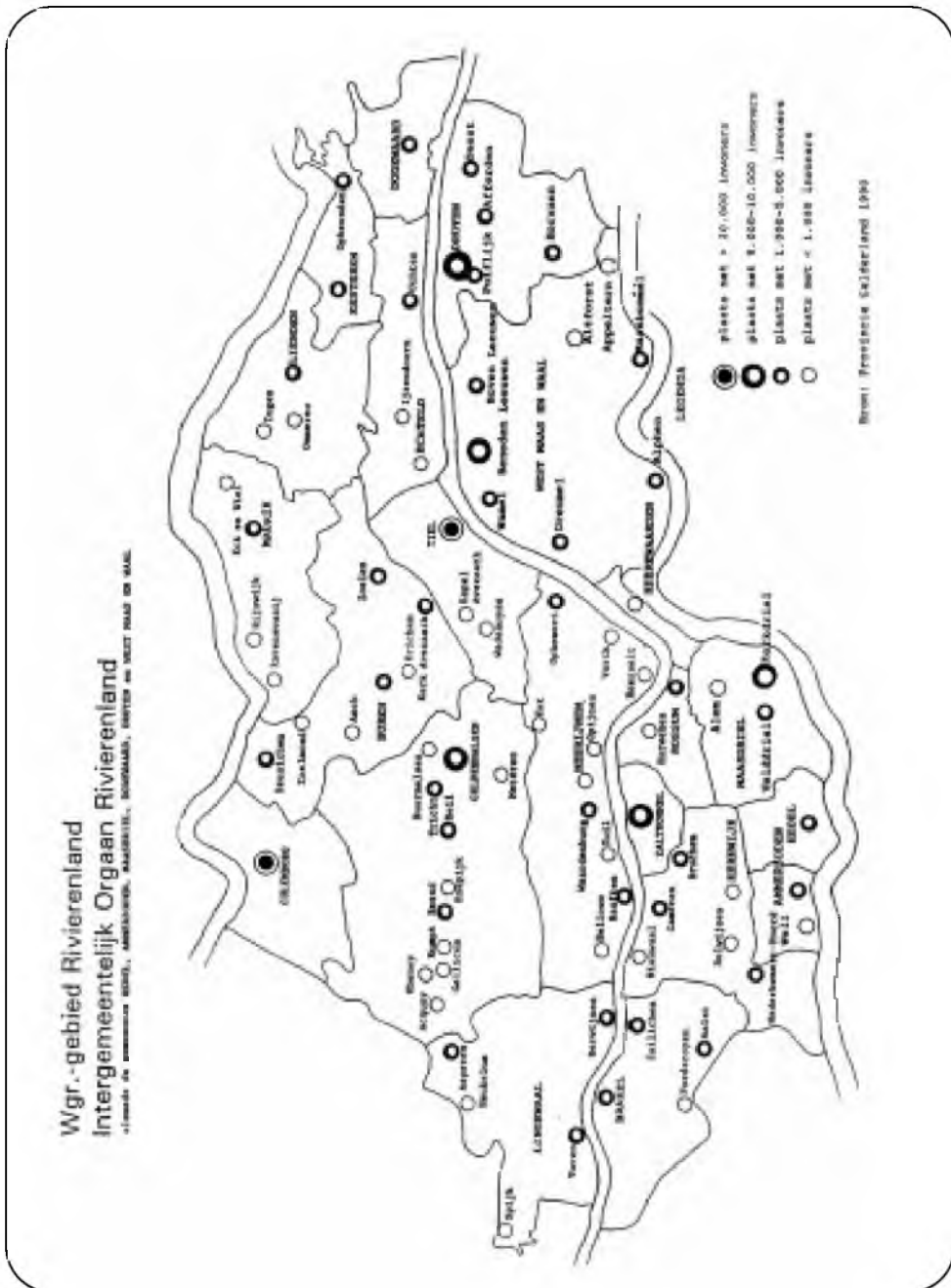
Daarbij maakt het rijk onderscheid in twee typen gebieden: rijks-restrictieve en provinciaal restrictieve gebieden. In de rijks-restrictieve gebieden ziet het rijk toe op de handhaving van het beleid en zijn er ook eisen geformuleerd aan de hand waarvan lagere overheden hun beleid dienen vorm te geven. Bij provinciaal restrictieve gebieden is de betrokkenheid van het rijk minder. Dit betekent dat de provincies meer vrijheid hebben in de vormgeving van het beleid. Rivierenland in de provincie Gelderland, waar deze casus over handelt, is zo'n provinciaal restrictief gebied (zie figuur 5.1 pag. 124)

De beleidsvrijheid van de provincie Gelderland is echter beperkt. Dit blijkt als de minister van VROM een aanwijzing geeft tot herziening van het Streekplan Gelderland 1996 omdat zij niet tevreden is over de wijze waarop het rijksbeleid hierin wordt vertaald. Een kernpunt van deze aanwijzing betreft de toetsbaarheid en de handhaafbaarheid van het restrictief beleid die op basis van het streekplan onvoldoende zouden zijn. Hier botst het kwalitatief georiënteerde streekplan-beleid met het rijksbeleid, dat in de ogen van de minister een kwantitatief toetsbare uitwerking behoeft. Dit conflict is te interpreteren als een verschil in inzicht aangaande de te kiezen strategie bij conflicterende claims op de schaarse open ruimte. Dit is dan ook een belangrijke reden om Rivierenland als casus te kiezen voor dit onderzoek. Een andere reden daarvoor is de reactie van de streek zelf. Het Intergemeentelijk Orgaan Rivierenland (IOR) tracht door een *bottom-up* benadering te komen tot een eigen kwalitatieve invulling van het restrictief beleid voor zijn regio. Dit initiatief krijgt vorm in het project 'Experiment ruimtelijk beleid'.

In dit hoofdstuk wordt in paragraaf 5.2 een beschrijving gegeven van het restrictief beleid van het rijk, de provincie Gelderland en de regio Rivierenland. Vervolgens worden in para-

graaf 5.3 drie dilemma's bij dit beleid beschreven. De verschillende argumenten en zienswijzen die aan de basis liggen van deze dilemma's worden in paragraaf 5.4 gebruikt bij de toetsing van het restrictief beleid in het licht van de discoursen. De literatuurlijst bevat een separaat overzicht van de geraadpleegde literatuur ten behoeve van deze casestudy.

Figuur 5.1: Kaart WGR-gebied Rivierenland (Bron: Provincie Gelderland 1990)



5.2 Restrictief beleid voor Rivierenland

5.2.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt allereerst het restrictief beleid van het rijk beschreven en vervolgens wordt beschreven hoe dit beleid naar aanleiding van bestuurlijk en ambtelijk overleg wordt doorvertaald in het ruimtelijk beleid van de provincie Gelderland en de regio Rivierenland. Daarbij wordt in het bijzonder ingegaan op de aanwijzing die de minister van VROM geeft aan de provincie Gelderland.

5.2.2 Restrictief beleid van het rijk

Het restrictief beleid heeft enige historie in de Nederlandse ruimtelijke beleidsvoering. Reeds in de jaren twintig krijgen de problemen veroorzaakt door stadsuitbreidingen en suburbanisatie aandacht op stadsregionale schaal. De zorg voor het behoud van natuur en landschap is daarbij een van de eerste drijfveren. De voortschrijdende groei van de verstedelijking leidt tot aantasting van de open ruimten in Nederland. Daarbij valt op dat het beleid niet zozeer gericht wordt op het versterken van de kwaliteiten van de open ruimten of van de daar aanwezige waarden, maar vooral beperkingen oplegt aan de verstedelijking (Mastop c.s. 1995: 99). Ondanks deze voortdurende zorg van het rijk vindt er decennialang op grote schaal suburbanisatie plaats. Het restrictief beleid wordt daarom door het rijk zelf als onvoldoende effectief bestempeld. De oorzaken daarvan zouden liggen in het gebrekkige instrumentarium en/of de onvoldoende toepassing daarvan, de geringe afstemming tussen de diverse overheidsorganen en de gebrekkige samenhang van het beleid op rijksniveau (Ministerie van VRO 1976: 94). Tegen deze achtergrond is het restrictief beleid in aangescherpte vorm opgenomen in de Vinex. Voor de hierna volgende beschrijving van het restrictief beleid, zoals dit in de Vinex is vastgelegd, wordt onderscheid gemaakt in doelen, de operationalisering van die doelen en de instrumentering ervan, zie tabel 5.1. De Ruimtelijke Hoofdstructuur staat centraal in de Vinex. Belangrijk aandachtspunt hierin is bundeling van woningbouw, niet agrarische werkgelegenheid en stedelijke voorzieningen. Bundeling van verstedelijking houdt in dat de afwisseling tussen verstedelijkt en open

Tabel 5.1: Doelen, operationalisatie en instrumentatie van restrictief beleid in de Vinex (naar: Mastop c.s. 1995)

Restrictief beleid in de Vinex

Doelstellingen	<ul style="list-style-type: none"> • beperking van de aantasting van de ecologische en landschappelijke waarden • vermindering onnodige mobiliteit • versterking van het stedelijk draagvlak
Operationalisering	<ul style="list-style-type: none"> • aanwijzen restrictieve gebieden • zorgen voor alternatieven voor opvang verstedelijkingsdruk • regeling voor vrijkomende agrarische gebouwen • specifiek restrictief beleid voor het Groene Hart
Instrumenten	<ul style="list-style-type: none"> • bestuurlijke afspraken • WRO-instrumentarium • verdeling contingenten • aangeven uiterste bebouwingscontouren • instrumentarium Huisvestingswet

gebied wordt benadrukt. Het beleid rust op twee peilers: het bundelingsbeleid en het restrictief beleid. Door het bundelingsbeleid wordt de groei van de behoefte aan huisvesting, werkgelegenheid en voorzieningen opgevangen in de stadsgewesten. Buiten de stadsgewesten kunnen door de provincie nog regionale opvangkernen worden aangewezen voor het opvangen van de regionale verstedelijkingsdruk. Met behulp van het restrictief beleid dient verstedelijking uit de open gebieden geweerd te worden. Deze twee componenten zijn niet los van elkaar te zien. "Het restrictief beleid is een onlosmakelijk onderdeel van de uitvoering van het beoogde verstedelijkingsbeleid. In de eerste plaats vormt het de contramale van het bundelingsbeleid in stadsgewesten. In de tweede plaats dient het ertoe landschappelijke, ecologische, recreatieve en agrarische functies te vrijwaren van verstedelijkingsdruk" (Ministerie van VROM 1991: 28). Overigens bestaat er ook een aanvullend bufferzone-beleid voor de open gebieden tussen de grote stadsgewesten. Naast de beperking van de aantasting van ecologische en landschappelijke waarden en de versterking van het stedelijk draagvlak beoogt het rijk nog een derde doel met het restrictief beleid: vermindering van onnodige mobiliteit (Ministerie van VROM 1993a: 6).

Deze drie doelen worden in de Vinex op vier punten geoperationaliseerd (zie tabel 5.1). In de open ruimten van Nederland, die in de Vinex worden aangewezen, geldt het restrictief beleid. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen rijks- en provinciaal restrictieve gebieden. Het rijk wijst dus zowel gebieden aan waar 'rijks' restrictief beleid moet worden gevoerd, als gebieden waar 'provinciaal' restrictief beleid moet worden gevoerd. Het onderscheid zit in de beleidsvrijheid die de provincies krijgen bij de vormgeving van het restrictief beleid, zoals het aanwijzen van regionale opvangkernen.

1 "In de op de regiokaarten als 'restrictief beleid rijk' aangegeven gebieden mag in beginsel geen uitbreiding van ruimtebeslag door verstedelijking plaatsvinden.

2 Voor de overige gebieden binnen de open ruimten vraagt het kabinet de provinciale besturen in hun streekplannen een zodanige invulling te geven aan het restrictief beleid dat de toename van het ruimtebeslag in deze gebieden wordt geconcentreerd op de stadsgewesten en zo nodig op regionale opvangkernen" (Ministerie van VROM 1993a: 5).¹

Ten behoeve van het restrictief beleid wijst het rijk restrictieve gebieden aan en zorgt het rijk voor de opvang van de verstedelijkingsdruk door het aanwijzen van Vinex-locaties. Daarnaast wordt in de Vinex aangekondigd dat er specifieke regels zullen worden opgesteld voor het hergebruik van vrijkomende agrarische gebouwen en dat er met betrekking tot het Groene Hart een specifiek restrictief beleid zal worden gevoerd. Het beleid is in de Vinex aangescherpt omdat in het verleden niet voldoende aan de doelstellingen is voldaan. Daartoe is het oppervlak aan restrictief gebied verkleind, maar van dit verkleinde gebied is de begrenzing exacter aangegeven. Restrictie wordt bovendien niet meer aangegeven aan de hand van bevolkingsontwikkeling, maar aan de hand van ruimtebeslag. Daarvoor dienen maximale bebouwingscontouren voor ruimtebeslag door woningbouw, werkgelegenheid en voorzieningen te worden ingevoerd. Tevens is voor het eerst een concrete begrenzing voor het Groene Hart aangegeven en is aangekondigd dat binnen die begrenzing verscherpt zal worden toegezien op de effectuering van het restrictief beleid.

¹ In de Vinex wordt deze omschrijving nader aangevuld. In de rijks-restrictieve gebieden "mag in beginsel geen uitbreiding van ruimtebeslag door verstedelijking plaatsvinden *buiten in streekplannen rond kernen aan te geven bebouwingscontouren*." In de provinciaal restrictieve gebieden blijven de provincies vrij in hun vormgeving, maar "als daarvoor anders dan d.m.v. bebouwingscontouren in streekplannen wordt gekozen, dient deze op dezelfde wijze als bij de contourbenadering, duidelijk toetsbaar en handhaafbaar te worden gemotiveerd en vastgelegd" (Ministerie van VROM 1998c: 9, de aanvulling op de Vinex-tekst zijn cursief weergegeven).

In de Vinex wordt een aantal instrumenten aangewezen dat kan worden ingezet voor de uitvoering van het restrictief beleid. De belangrijkste instrumenten zijn het verdelen van contingenten en het aangeven van uiterste bebouwingscontouren. In kader 5.2 worden de diverse instrumenten toegelicht.

Kader 5.2: Instrumenten van het restrictief beleid in de Vinex (naar: Mastop c.s. 1995)

- *Bestuurlijke afspraken*

Tussen rijk en provincies worden afsprakenkaders overeengekomen over de wijze waarop het restrictief beleid gestalte krijgt in de streekplannen. Daarnaast wordt er gezorgd voor het realiseren van op de behoefte afgestemde woningen en bedrijfsterreinen in de stadsgewesten. Dit wordt vastgelegd in convenanten met de stadsgewesten. Deze Vinex-locaties worden geacht de verstedelijkingsdruk van de restrictieve gebieden af te halen.

- *WRO-instrumentarium*

In de streekplannen van de provincies moeten grenzen voor de uitbreiding van stedelijke functies worden aangegeven. In de rijks-restrictieve gebieden dient dit te gebeuren door het aangeven van uiterste bebouwingscontouren. Deze restricties op verstedelijking dienen hun weerslag te vinden in de bestemmingsplannen. Deze doorwerking van het restrictieve beleid uit de Vinex naar de plannen van lagere overheden wordt ondersteund door toepassing van het WRO-instrumentarium. De WRO biedt ook instrumentarium ter handhaving van dit beleid.

- *Contingentenverdeling*

Tot de introductie van het contouren-instrument in de Vinex is de verdeling van contingenten het belangrijkste instrument voor de handhaving van het restrictief beleid. Nog steeds vindt er echter door de verdeling van contingenten sturing plaats op maximale aantallen te bouwen woningen en maximale aantallen te realiseren hectares bedrijventerrein. De verdeling van woningbouwcontingenten is niet gekoppeld aan een beperking op het ruimtebeslag.

- *Uiterste bebouwingscontouren*

Sinds de Vinex is sturing op ruimtebeslag, met behulp van contouren, een belangrijk instrument naast de contingentenverdeling. In de rijks-restrictieve gebieden wordt in beginsel geen toename van het stedelijk ruimtebeslag toegestaan buiten zogenaamde bebouwingscontouren. In deze gebieden dienen de provincies de contouren op te nemen in hun streekplannen. Ze worden getrokken rond de bestaande kernen en de eventueel resterende plancapaciteiten. In principe wordt aan gemeenten overgelaten hoe zij wensen om te gaan met de resterende ruimte binnen de contouren. In de praktijk wordt er echter ook gestuurd op contingenten. In de provinciale restrictieve gebieden gaat de voorkeur van het rijk ook uit naar contouren, de provincies zijn echter vrij om een andere uitwerkingvorm te kiezen.

- *Instrumentarium Huisvestingswet*

In de Vinex wordt de verwachting uitgesproken dat de op 1 juli 1993 in werking getreden Huisvestingswet ingezet zal kunnen worden voor herverdeling van de ruimte binnen de bestaande woningvoorraad. Het gaat hier om volkshuisvestingsinstrumentarium. Er zit echter een spanning tussen het principe van vrije vestiging dat het uitgangspunt is van de Huisvestingswet en het restrictief beleid dat deze vrijheid juist beperkt. De koppeling tussen het restrictief beleid en het instrumentarium van deze wet blijkt in de praktijk dan ook problemen op te leveren. De Huisvestingswet wordt daarom gewijzigd, waarbij een betere koppeling met het restrictief beleid wordt beoogd. De kooprijsgrens wordt verhoogd en ook kunnen gemeenten aan woningzoekenden een eis van economische of maatschappelijke binding stellen in gebieden waar een restrictief ruimtelijk beleid geldt.

In 1998/1999 werkt het ministerie van VROM aan de Actualisering van de Vinex (Vinac). Hierbij gaat het vooral om een actualisering van het beleid voor de verstedelijking en de open ruimten voor de periode 2005-2010. Medio 1998 neemt de minister van VROM de Vinac tijdens de parlementaire behandeling terug vanwege de reacties van de Tweede Kamer op het restrictief beleid. Vooral de afgrendeling van het Groene Hart wordt door de Kamer te rigide gevonden. In het regeerakkoord van 1998 wordt vervolgens afgesproken dat de actualisering van de Vinex alsnog wordt vastgesteld "rekening houdend met de gewenste kwaliteitsimpuls voor wonen op die locaties en met de aanvullende behoefte aan gevarieerde bedrijfsterreinen in verband met economische groei". Het 'open ruimte beleid' wordt in de Vinac verduidelijkt. Er zijn drie soorten open ruimten: bufferzones tussen de grote stadsgebieden, rijks-restrictieve en provinciaal restrictieve gebieden. Ook is er in de Vinac meer aandacht voor de handhaafbaarheid van het restrictief beleid. Het is anno 2000 nog onduidelijk hoe en of het restrictief beleid in de Vijfde nota over de ruimtelijke ordening gestalte zal krijgen. De Startnota ruimtelijke ordening, die in het voorjaar 1999 wordt uitgebracht, is een richtinggevende voorstudie ten behoeve van de Vijfde nota. Daarin valt op dat het restrictief beleid niet meer in relatie tot het verstedelijkingsbeleid wordt besproken. Wel wordt het genoemd in relatie tot de 'parels' van het landelijk gebied: "Nieuwe bebouwing wordt door middel van een zorgvuldig restrictief beleid geweerd" (Ministerie van VROM c.s. 1999: 48).

De zogenaamde nageschakelde besluitvorming van het restrictief beleid uit de Vinex loopt langs verschillende kanalen: ambtelijk en bestuurlijk overleg, streek- en bestemmingsplantrajecten, de inzet van de inspecties ruimtelijke ordening et cetera. Vooral het ambtelijk en bestuurlijk overleg speelt een belangrijke rol. Door de beperkte ambtelijke capaciteit van de Rijksplanologische Dienst ligt de nadruk bij de uitwerking vooral op die gebieden waar de dienst prioriteit aan geeft: de rijks-restrictieve gebieden en in het bijzonder het Groene Hart. Het restrictief beleid is bovendien niet nieuw, dus de provincies hadden dit beleid meestal al in de een of andere vorm in hun streekplan opgenomen. Tot slot, de Vinex laat de provincies bovendien tot op zekere hoogte vrij in de vormgeving van het beleid voor de provinciaal restrictieve gebieden. Dit leidt ertoe dat de provincies, tot onvrede van het rijk, weinig haast maken met de aanscherping van het beleid (Mastop c.s. 1995).

5.2.3 Restrictief beleid van de Provincie Gelderland

In het kader van de Vinex onderhandelt het rijk met de provincie over de doorwerking van het rijksbeleid in het provinciaal beleid. Het restrictief beleid wordt zowel in ambtelijk als bestuurlijk overleg met de provincie Gelderland aan de orde gesteld. Dit overleg betreft de rijks-restrictieve gebieden Centraal Veluws Natuurgebied (CVN) en een deel van de Utrechtse Heuvelrug en de provinciale restrictieve gebieden de Gelderse Vallei, de IJsselvallei en het Rivierengebied. Het overleg leidt tot een 'concept-afsprakenkader restrictief beleid Gelderland' (mei 1992). Pas in januari 1995 komt een definitief afsprakenkader restrictief beleid tot stand.² Vooruitlopend op het nieuwe streekplan van 1996 worden daarin vooral procedurele afspraken vastgelegd over de provinciale invulling van het restrictief beleid.

² De totstandkoming van het afsprakenkader heeft enige tijd geduurd omdat de provincie eerst de uitkomsten van de onderhandelingen over het restrictief beleid van het rijk met de Randstadprovincies af wilde wachten. Pas na afronding daarvan is begonnen met de actualisering van het afsprakenkader Gelderland. De inhoud van het afsprakenkader 1995 (dat verschijnt als bijlage bij het Uitvoeringsconvenant voor het KAN) wijkt af van het concept uit 1992 (dat verschijnt als bijlage bij het Startconvenant KAN). Het concept bevatte veel inhoudelijke aspecten, met name met betrekking tot ruimte voor vestiging van bedrijvigheid. Het vastgestelde afsprakenkader is procedureel van karakter.

Concrete afspraken over contingenten of contouren ontbreken. Afgesproken wordt dat deze pas tijdens de totstandkoming van het nieuwe streekplan zullen worden gemaakt. Dit betekent dat de aanscherping van het restrictief beleid in de Vinex niet tot uitdrukking komt in deze afspraken. Omdat een restrictief beleid voor het oostelijk deel van het Rivierengebied door de provincie onverenigbaar wordt geacht met de functie die het heeft in het stedelijk Knooppunt Arnhem-Nijmegen, stemt het rijk in het Afsprakenkader in met het schrappen ervan als restrictief gebied.

In februari 1996 verschijnt voor het gehele grondgebied van de provincie een ontwerp-streekplan, samen met een provinciaal water- en milieubeleidsplan. Dat de drie ontwerpomgevingsplannen tegelijkertijd in procedure worden gebracht heeft te maken met de poging het ruimtelijk beleid beter af te stemmen met het water- en milieubeleid. De Inspecteur Ruimtelijke Ordening reageert in een brief op deze plannen en spreekt daarin namens het rijk zijn zorg uit over het streekplan als toetsingskader. Het ontwerp-streekplan geeft in zijn ogen een grote beleidsvrijheid aan andere partijen en gemeenten in het bijzonder. Het ontwerp zou bovendien op enkele punten in strijd zijn met het rijksbeleid. In het bijzonder het bundelingsbeleid zou onvoldoende tot zijn recht komen in het ontwerp door het ontbreken van kwantitatieve plafonds voor de uitbreiding van de woningvoorraad en de ontwikkeling van bedrijventerreinen. Het restrictief beleid krijgt veel aandacht in zijn reactie. Bestuurlijk overleg in april 1996 leidt tot de toezegging van de provincie dat voor het Centraal Veluws Natuurgebied, het enige rijks-restrictieve gebied in Gelderland, alsnog een contouren-benadering zal worden ingevoerd.

Ondanks het gevoerde overleg met het rijk en de brief van de rijksinspectie wordt in het vastgesteld streekplan (september 1996) niet expliciet melding gemaakt van een provinciaal restrictief beleid. Wel wordt gesproken van 'een terughoudend en ruimtesparend verstedelijkingsbeleid' (Provincie Gelderland 1996: 31). Dat in het streekplan het restrictief beleid niet expliciet wordt vermeld, hangt volgens de provincie samen met het strategische en globale karakter ervan. Het restrictief beleid zou beter tot zijn recht kunnen komen in de kwantitatieve uitwerkingen van het streekplan. Gedeputeerde Staten (GS) verplichten zich namelijk in het streekplan tot het uitwerken van een aantal onderwerpen, zoals de afsprakenkaders ten aanzien van de regionale verstedelijkingsopgaven. GS zijn van plan deze uitwerkingen periodiek bij te stellen op basis van overleg met de gemeenten aan de hand van actuele ontwikkelingen. Een voordeel van deze bepaling is dat de discussie met gemeenten over de kwantitatieve aspecten van de woningbouw- en bedrijventerreinenplanning uit het streekplantraject zijn genomen.³ Deze strategie heeft wel tot gevolg dat het restrictief beleid geen herkenbaar thema is in het streekplan.

Het restrictief beleid zou volgens de provincie wel geïncorporeerd zijn in het verstedelijkingsbeleid, waarbij geconcentreerde verstedelijking het uitgangspunt is. In de beschrijving van de hoofdlijnen van het verstedelijkingsbeleid ⁴ wordt over Gelderland-West, waar

³ De planologische ruimte die de gemeenten hebben op het gebied van woningbouw wordt in kwantitatieve zin uitgewerkt in het Uitvoeringsprogramma woningbouw, een streekplanuitwerking die elke twee jaar zal worden geactualiseerd. In de gebiedsgerichte beschrijving in het streekplan wordt het bedrijventerreinenbeleid als volgt omschreven: "Het bieden van ruimte aan bedrijvigheid voor nieuwvestiging van buiten het streekplandeelgebied is mogelijk op goed ontsloten en ingerichte terreinen bij de kernen behorend tot de ruimtelijk-economische hoofdstructuur" (Provincie Gelderland 1996: 130). In het streekplan wordt echter een dreigend tekort geconstateerd aan verschillende types bedrijventerreinen in het streekplandeelgebied. Ook de planologische ruimte die gemeenten hebben wordt in een streekplanuitwerking, de 'regionale bedrijventerreinplanning', gekwantificeerd. Deze wordt elke vier jaar geactualiseerd.

Rivierenland toe behoort, geschreven: "Voor het overige deel van de zone Gelderland-West is een terughoudend en ruimtesparend verstedelijkingsbeleid van toepassing. Wel wordt beleidsmatig ruimte geboden om in een aantal kernen behorend tot de ruimtelijk-economische hoofdstructuur een zekere bevolkingsoverloop van buiten de provincie te huisvesten. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat deze "autonome" overloop als gevolg van bouwinspanningen op de nabije Vinex-locaties (Stadsgewesten Utrecht en 's-Hertogenbosch) in de loop van de planperiode zal afnemen" (Provincie Gelderland 1996: 31).

In de gebiedsgerichte beleidsbeschrijving wordt het verstedelijkingsbeleid voor het Westelijk Rivierengebied nader uitgewerkt. Hier wordt overigens wel een verwijzing gegeven naar beleid van het rijk: "In het nationale ruimtelijke beleid wordt het Westelijk Rivierengebied tot de centrale open ruimte gerekend, waarvoor ruimtesparend beleid van toepassing is" (idem: 129). Ook wordt geconstateerd dat de toenemende verstedelijkingsdruk een bedreiging vormt voor de openheid van het landschap en de karakteristiek van het nederzettingsspatroon. En: "De ligging van het Westelijk Rivierengebied biedt dusdanige ontwikkelingsmogelijkheden, dat duidelijke strategische keuzen nodig zijn om de kwaliteiten van het gebied niet te verliezen" (idem: 130). Deze strategische keuzen van de provincie houden in dat er voor 'aan de regio gebonden bevolking' voldoende en op de vraag afgestemde woningbouw dient plaats te vinden. De externe verstedelijkingsdruk zal door de realisering van de Vinex-locaties op termijn afnemen, maar "in de planperiode wordt deze overloop als een gegeven aanvaard" (idem: 132). Dat er in dit restrictieve gebied overloop van buiten de provincie wordt toegestaan is volgens het rijk in strijd met het Vinex-beleid. De provincie verdedigt dit met de constatering dat deze overloop niet is tegen te houden. Het zou daarom beter zijn deze beperkt te accommoderen, dan dat deze ten koste gaat van de bij de gebieden behorende woningbehoefte.⁵

Het rijk concludeert dat het hierboven beschreven beleid voor Rivierenland onvoldoende aansluit op het restrictief beleid uit de Vinex. Het rijk vraagt zich ook af in hoeverre de gemaakte 'strategische keuzes' in overstemming zijn met de eigen diagnose van de provincie. Er wordt een toenemende verstedelijkingsdruk gesignaleerd, die de kwaliteiten van het gebied onder druk zet, maar desondanks wordt deze druk als een gegeven aanvaard, geaccepteerd en geaccommodeerd. Noch aan woningbouw, noch aan bedrijvigheid worden in het streekplan duidelijke restricties gesteld. De provincie antwoordt hierop dat er gekozen is voor een kwalitatieve beleidsbeschrijving in het streekplan, en dat een kwantitatieve vertaling zal plaatsvinden in streekplanuitwerkingen als het Uitvoeringsprogramma woningbouw en de Regionale bedrijventerreinplanning. Een ander punt van kritiek van het rijk is dat de provincie voor Rivierenland niet heeft gekozen voor het instrument van uiterste bebouwingscontouren. Dit is overigens in de Vinex niet als verplichting opgenomen.

Ambtelijk en bestuurlijk overleg brengt rijk en provincie slechts op details nader tot elkaar. Daarom geeft minister de Boer in juli 1998 een aanwijzing ex artikel 6 WRO aan de provincie tot herziening van het streekplan.⁶ De vormgeving van het restrictief beleid, in het bijzonder

4 Het verstedelijkingsbeleid wordt in het streekplan beschreven op twee niveaus. Het eerste niveau is de indeling van de provincie in drie verstedelijkingszones: west, midden en oost. Deze drie zones verschillen onder meer van elkaar ten aanzien van de concentratie-inspanning ten aanzien van deze verstedelijking. Het tweede niveau van het verstedelijkingsbeleid betreft de algemene uitgangspunten van beleid. Hierbij staat de ontwikkeling van kernen centraal. Daarbij wordt uitgegaan van een kernenhierarchie ingedeeld naar een afnemende verstedelijkingsopgave.

5 Interview met drs. H.Th.G. Geurtz, provincie Gelderland, d.d. 14-01-99.

het ontbreken van een toetsbare uitwerking ervan, is voor de minister van VROM aanleiding tot het geven van deze aanwijzing.⁸² In een brief bij de aanwijzing constateert de minister dat herhaaldelijk overleg niet heeft geleid tot overeenstemming op een aantal essentiële punten: "Niet duidelijk is bepaald welke gemeenten en kernen tot de restrictieve beleidsgebieden behoren. In de betreffende gebieden wordt voorts te veel ruimte geboden voor wonen en werken (eigen behoefte en deel van de overloop van buiten de regio/provincie) en er wordt (vooral in de provinciaal restrictieve gebieden) geen uitwerkingsvorm (bebouwingscontouren of kwantitatieve programma's voor kernen, gemeenten of deelgebieden) geboden die voldoende garanties biedt voor het tegengaan van uitbreiding van het stedelijk ruimtebeslag" (Minister van VROM 1998b, 3-4). Verder is de kernenhierarchie waarmee het landingsbeleid is vormgegeven onduidelijk en in strijd met het nationaal ruimtelijk beleid, waardoor de groei van de verstedelijking over een te groot aantal kernen wordt verspreid. Ook is het beleidsprincipe 'inbreiding boven uitbreiding' onvoldoende vastgelegd in het streekplan. Tot slot ontbreekt een fasering in de tijd van woon- en werklocaties.

Achteraf kenmerkt de provincie het gevoerde overleg als: "éénrichtingsverkeer; de provincie geeft en het rijk incasseert" (Gedeputeerde Staten van Gelderland 1998: 4).⁸³ De provincie is van mening dat het rijk de eigen beleidsruimte en verantwoordelijkheid van de provincie raakt en dat de Vinex geen grondslag vormt voor de aanwijzing. Een gedetailleerde uitwerking van het restrictief beleid zou in strijd zijn met het globale karakter van het streekplan. De reeds genoemde streekplanuitwerkingen voor woningbouw en bedrijventerreinen zouden daarvoor beter geschikt zijn, ook vanwege de mogelijkheid deze regelmatig te kunnen actualiseren. De provincie wijst erop dat de minister van VROM ook op een streekplanuitwerking een aanwijzing kan geven. Er is sprake van een verschil van opvatting over sturing(smogelijkheden) en over de rolverdeling op dit punt tussen rijk en provincie.

Na de aanwijzing volgt een periode van intensief ambtelijk en bestuurlijk overleg. Als reactie op het voornemen van de provincie het streekplan aan te passen conform de wensen van het rijk besluit de inmiddels nieuwe minister van VROM in juli 1999 de aanwijzing in te trekken. In juni 2000 stelt de provincie Gelderland een herziening van het streekplan 1996 vast.

5.2.4 Restrictief beleid van het Intergemeentelijk Orgaan Rivierenland

De gemeenten in Rivierenland werken samen in het Intergemeentelijk Orgaan Rivierenland (IOR) op een aantal beleidsterreinen als milieu, infrastructuur, woningbouw en ruimtelijke ordening. De gemeenten nemen dan ook in IOR-verband deel aan de discussies over de totstandkoming van het streekplan Gelderland 1996. Dit leidt tot een aantal gezamenlijke acties in dat kader en tot de start van een 'experiment ruimtelijk beleid'. Dit experiment sluit volgens het IOR aan bij het globaal vormgegeven verstedelijkingsbeleid en de algemene beleidsfilosofie van de provincie, die zich op een aantal terreinen lijkt terug te trekken ten gunste van de regio's en samenwerkende gemeenten. In de tijd dat het streekplan wordt voorbereid is in de regio de overtuiging gegroeid dat de nadruk van het ruimtelijk beleid niet

6 Dit is een bijzonder krachtig instrument dat slechts zelden wordt toegepast. Een dergelijke aanwijzing is in de geschiedenis van deze wet sinds 1965 pas elf maal gegeven. Het is bovendien de eerste keer dat de aanwijzing de sturingsfilosofie van een streekplan betreft en niet een concrete locatie.

7 Een andere aanleiding is de geplande uitbreiding van het bedrijventerrein Kruismaten te Elburg in een kerngebied van de EHS.

8 De provincie dient een bezwaarschrift in tegen de aanwijzing op grond van de Algemene wet bestuursrecht. Ook vraagt de provincie schorsing van het aanwijzingsbesluit aan bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

dient te liggen op het stellen van kwantitatieve grenzen aan woningbouw en bedrijventerreinen maar dat het gaat om het versterken en behouden van de kwaliteiten van het Rivierengebied. Het beleid dient te verschuiven van het tegengaan van ongewenste ontwikkelingen naar het stimuleren van positieve ontwikkelingen. De telkens terugkerende discussie tussen provincie en de gemeenten over de cijfermatige uitwerking van het woningbouwprogramma uit het streekplan is de directe aanleiding voor het 'experiment ruimtelijk beleid'. De huidige kwantitatieve benadering zou leiden tot discussies over verdelingsvraagstukken en de aandacht afleiden van de sturing op de beleidsdoelen waar het uiteindelijk om gaat (NovioConsult 1998b: 1). Het experiment in Rivierenland is gericht op het bereiken van meer synergie tussen lokale behoeften en vraagstukken en de beleidsdoelen van hogere overheden. Het gaat bijvoorbeeld om het verbeteren van de leefbaarheid van een kern in combinatie met het veiligstellen van de openheid van een gebied.⁹

In het experiment werken de gemeenten in het Rivierengebied samen met het rijk en de provincie. Het rijk is vertegenwoordigd door de Inspecties Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.¹⁰ Het experiment behelst geen vrijbrief voor gemeenten om onbepert te kunnen bouwen: "Nadrukkelijk mag nog eens worden gesteld dat het experiment *niet* tot doel heeft om meer woningen te bouwen. Uitgangspunt is zorgvuldig omgaan met de ruimte in Rivierenland, waarbij aantallen woningen een ondergeschikte rol spelen. Het ruimtebeslag voor verschillende activiteiten vloeit voort uit en moet passen bij de ruimtelijke kwaliteiten van het gebied" (1998a: 5). Het is de bedoeling dat de uitkomst van dit experiment een bestuurlijk vastgestelde regiovisie oplevert.¹¹ Deze regiovisie is dan het alternatief voor of fungeert als een streekplanuitwerking voor Rivierenland. Dat is mede de reden waarom de provincie en de Inspecties Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting betrokken zijn bij het experiment. Als er sprake is van inspannings- of resultaatsverplichtingen gaat deze regiovisie gepaard met een bestuurlijk convenant.¹² De provincie staat overigens vrij sceptisch tegenover het experiment. Bij de provincie bestaat de indruk dat sommige gemeenten vooral participeren omdat zij hopen straks meer te kunnen bouwen. Tot nu toe (2000) verloopt het experiment goed, maar als het aankomt op de concrete kwantitatieve vertaling kan de discussie alsnog losbarsten. De provincie vreest dat er een visie wordt opgesteld waarin de conclusie

9 Doel van het experiment is: "Het op een interactieve wijze opstellen van een Regiovisie en programma door gemeenten en het maken van vervolgafspraken en vastleggen daarvan in een bestuurlijke overeenkomst met provincie en rijk, ten gevolge waarvan een andere wijze van het voeren van ruimtelijk beleid ontstaat, gebaseerd op een meer kwalitatieve benadering van het gebied en op behoefte en ambities van gemeenten, binnen het kader van landelijke en provinciale ruimtelijke beleidsdoelen" (NovioConsult 1998b: 2).

10 Ten behoeve van het experiment is een projectorganisatie opgezet. Deze bestaat uit een brede stuurgroep waarin alle portefeuillehouders ruimtelijke ordening van de gemeenten, de provincie en de inspecties vertegenwoordigd zijn. Voor de dagelijkse sturing is er een 'smalle stuurgroep' en een ambtelijke projectgroep. Tevens is er een klankbordgroep bestaande uit maatschappelijke organisaties. Er is gekozen voor een procesmatige en interactieve sturingsfilosofie die zou passen bij een 'kwalitatieve beleidsmatige benadering' (1998a: 5).

11 Na een gemeentelijke reactieronde over het plan van aanpak zijn op een startbijeenkomst concrete afspraken over de volgende fases worden gemaakt. Medio 1999 worden deelvisies samengevoegd en uitgewerkt tot een concept-regiovisie inclusief afspraken en spelregels over de toepassing ervan. Hiervan zijn nog geen resultaten beschikbaar. Een van de spelregels waarmee gewerkt wordt is de toepassing van contouren. In de vierde en laatste fase vindt evaluatie en bestuurlijke besluitvorming plaats. Het experiment loopt inmiddels vertraging op onder meer door een proces van gemeentelijk herindeling dat per 1 januari 1999 zijn beslag krijgt.

12 Een conclusie die al uit het experiment kan worden getrokken is dat het proces van gemeentelijke herindeling positief uitpakt voor het restrictief beleid. De nieuwe gemeente denkt op een hoger schaalniveau en heeft niet meer de behoefte in elke kern iets te bouwen. Voorzieningen en bedrijvigheid worden bijvoorbeeld geconcentreerd in de hoofdkern, men wil na de herindeling verdere versnippering voorkomen (Interview met Th. Van Hummel, provincie Gelderland, d.d. 14-01-99).

staat dat er nog heel wat kan in het gebied. Een verantwoordelijke ambtenaar stelt: "Dan moet de provincie daar alsnog met haar kwantitatieve kijk over oordelen om te voorkomen dat de deken van het restrictief beleid eraf gehaald wordt. Wel kan geconcludeerd worden dat de gekozen manier van werken goed is. Er is al meer begrip over en weer ontstaan."¹³

Zo is er een merkwaardige situatie ontstaan. De provincie is bang dat de gemeenten het restrictief beleid onvoldoende respecteren en het rijk verwijt de provincie hetzelfde. Dit leidt ertoe dat de hogere overheden aansturen op kwantitatieve, controleerbare, afspraken, en dat een kwalitatieve uitwerking van het restrictief beleid, die wellicht meer recht doet aan de specifieke kwaliteiten van het Rivierengebied, in het gedrang komt.

Figuur 5.2: Uitnodiging IOR tot discussie over 'experiment ruimtelijke ordening in Rivierenland' (Bron: IOR 1997)



¹³ Interview met Th. Van Hummel, provincie Gelderland, d.d. 14-01-99.

5.3 Restrictief beleid: drie dilemma's

5.3.1 Inleiding

Zoals al uit de beschrijving in de vorige paragraaf is gebleken, is het restrictief beleid niet onomstreden. Dit komt ook tot uitdrukking in de politieke discussies over het beleid, bijvoorbeeld ten tijde van de behandeling van de Actualisering van de Vinex in de Tweede Kamer. Over het algemeen zijn vooral het CDA en de VVD tegenstanders van het restrictief beleid. Het CDA heeft een sterke achterban in de landelijke gebieden en hekelt de beperkte ontwikkelingsmogelijkheden voor de lokale actoren en de VVD is van mening dat het beleid indruist tegen het uitgangspunt van vestigingsvrijheid voor burgers. De PvdA en GroenLinks, met een relatief sterke stedelijke achterban, zijn overwegend vóór het restrictief beleid.

In deze paragraaf worden de belangrijkste controverses besproken aan de hand van drie dilemma's, die overigens niet los van elkaar staan. In de eerste plaats gaat het om de vraag of het restrictief beleid primair verstedelijkingsbeleid is, en dus vooral van belang voor de grote steden. Of dient het restrictief beleid toch beschouwd te worden als beleid dat primair gericht is op de kwaliteit van de landelijke gebieden? Het tweede dilemma betreft de sturingsfilosofie en de keuze van het instrumentarium die daarmee samenhangt. Dient er gestuurd te worden op kwantiteiten of op kwaliteiten? Het laatste dilemma dat wordt besproken, betreft de vraag hoeveel ruimte er geboden mag worden aan regionale ontwikkelingen.

5.3.2 Beleid ten behoeve van stedelijke of landelijke gebieden?

Een belangrijk dilemma betreft de vraag of het restrictief beleid primair moet worden gezien als beleid ten behoeve van de stedelijke of van de landelijke gebieden. In de doelstellingen van het restrictief beleid zit op dit punt een ambivalentie ingebakken (zie paragraaf 5.2.2). Enerzijds vragen de stedelijke doelstellingen om een sterk regulerend gedrag van de rijksoverheid, anderzijds vereist de uitwerking van de 'groene' doelstelling een stimulerende en ontwikkelingsgerichte opstelling ten opzichte van het landelijk gebied (Mastop c.s. 1997: 71). Het verenigen van beide blijkt in de praktijk bijzonder moeilijk. Dit blijkt ook uit de kritiek op het beleid, dat het aanwijzen van een gebied als restrictief gebied nog geen visie op dat gebied inhoudt, en dat het beleid op dit punt ernstig in gebreke blijft (Mastop c.s. 1997: 63).

Bij de uitwerking van het Vinex-beleid gaat de aandacht van het rijk vooral uit naar de stedelijke invalshoek.¹⁴ Dit is niet verwonderlijk, het beleid dat de Rijksplanologische Dienst ontwikkelt, kent in elk geval een nadrukkelijke oriëntatie op het reguleren van de verstedelijking. Het beleid voor de landelijke gebieden wordt blijkbaar gezien als het domein van het ministerie van LNV en de lagere overheden. Dit komt tot uitdrukking in de Vinex waarin VROM verzuimt zelf koppelingen te leggen tussen het restrictief beleid en andere beleidslijnen voor de landelijke gebieden. In de discussies over het restrictief beleid wordt VROM dan ook herhaaldelijk verweten dat vanuit een stedelijke invalshoek naar het landelijk gebied wordt gekeken en dat met het beleid onvoldoende wordt ingespeeld op de problemen en potenties van de landelijke gebieden zelf. De eenzijdige aandacht van VROM voor de stedelijke doelstellingen komt ook tot uitdrukking in de onderhandelingen tussen rijk en lagere overheden over de uitwerking van de Vinex. De eerste inzet is hierbij steeds de stad en haar draagvlak. Het rijk dringt bij deze onderhandelingen niet aan op een integrale strategie voor de stedelijke en de

¹⁴ Het beleid voor de landelijke gebieden krijgt in de Vinex vorm in het zogenaamde koersenbeleid. Dit beleid wordt echter niet of nauwelijks door de lagere overheden overgenomen omdat het onvoldoende aansluit op het beleid en beleving van het ministerie van LNV en de lagere overheden. Dit koersenbeleid verdwijnt dan ook snel naar de achtergrond (Galle en Modderman 1997).

landelijke gebieden, noch wordt het restrictief beleid gepresenteerd in een bredere beleidsstrategie voor het landelijk gebied. Blijkbaar verwacht men dat de kwaliteit van de landelijke gebieden in andere kaders zal worden behartigd (Mastop c.s. 1995: 99).

In 1993/1994 wordt na een interne reorganisatie bij de Rijksplanologische Dienst het restrictief beleid ondergebracht bij de Afdeling Landelijke Gebieden. Het is de bedoeling dat na deze reorganisatie de doelstelling vanuit de kwaliteit van het landelijk gebied meer aandacht kan krijgen. Deze accentverschuiving is mogelijk geworden omdat dan de afspraken over de verstedelijking zijn vastgelegd in de Vinex-convenanten. Na het afsluiten van deze convenanten zouden de stedelijke en landelijke doelstellingen meer met elkaar in balans kunnen worden gebracht. Het rijk zag bovendien na verloop van tijd in dat de nadruk op de stedelijke doelstellingen niet goed viel bij de provincies en de betrokken landelijke gemeenten. Dit is ook de aanleiding om in de loop van het Vinex-traject de doelstellingen in een andere volgorde te presenteren. In de tekst van de planologische kernbeslissing (pkb) staat de 'groene' doelstelling nu voorop. Op papier wordt hiermee een belangrijke wijziging ten gunste van de aandacht voor het landelijke gebied gesuggereerd, in de praktijk blijkt dit echter niet het geval te zijn (Mastop c.s. 1995: 49-51). Dit blijkt ook uit de Ruimtelijke Verkenningen van 1998 waarin het restrictief beleid nog steeds in samenhang met het stedelijke inrichtingsbeleid wordt besproken en niet bij het beleid voor de landelijke gebieden. Ook in het programma monitoring van de Rijksplanologische Dienst wordt het restrictief beleid nog steeds ingedeeld bij de beleidsthema's voor de stedelijke gebieden. Geconstateerd kan worden dat de Rijksplanologische Dienst, ondanks de lippendienst aan de 'groene' doelstelling, het restrictief beleid nog steeds onvoldoende in verband brengt met de problematiek van het landelijk gebied. Dit betekent dat de lagere overheden voor de moeilijke opgave staan om dit sterk regulerende beleid in te passen in een bredere beleidsstrategie die aansluit bij een regionale ontwikkelingsfilosofie voor het landelijk gebied (Mastop c.s. 1997: 97 e.v.).

5.3.3 Sturing op kwantiteiten of kwaliteiten?

Een tweede dilemma betreft de wijze waarop er gestuurd wordt. Zoals blijkt uit de elkaar opvolgende nationale nota's over de ruimtelijke ordening wil het rijk de voortgaande suburbanisatie een halt toeroepen om de resterende open ruimte te vrijwaren van verdere verstedelijking (Mastop c.s. 1995: 19 e.v.). Het rijk formuleert daartoe het restrictief beleid om te voorkomen dat lokale overheden de resterende open ruimte verder laten verstedelijken. Daarbij is gekozen voor een sturingsfilosofie die door de lagere overheden als sterk hiërarchisch wordt ervaren (Mastop c.s. 1997: 17). Deze overheden zijn bovendien van mening dat het restrictief beleid onvoldoende ruimte biedt voor maatwerk en voor de noodzakelijke lokale of regionale ontwikkeling. Zij stellen dat een bepaalde mate van groei de enige mogelijkheid is om de leefbaarheid van de kernen in stand te houden.

In het spanningsveld tussen rijk en lokale overheden hebben de provincies geen dankbare rol.¹⁵ Het rijk verwacht handhaving van de nationale doelstellingen en gemeenten wensen beleidsruimte. In het verleden heeft deze positieverdeling geleid tot een systeem waarbij rijksambtenaren contingenten woningen en aantallen hectares bedrijventerrein verdelen over provincies. De provincies op hun beurt verdelen deze contingenten weer over de lokale overheden. Het rijk controleert vervolgens de provinciale toedelingen aan de gemeenten. De

¹⁵ Voor een actueel beeld van de discussie over sturing op kwantiteiten dan wel kwaliteiten wordt verwezen naar de Notitie heroverweging Contouren- en Contingentenbeleid van de Provincie Zuid-Holland (2000).

aldus gegroeide gedetailleerde betrokkenheid van het rijk past niet in de sturingsfilosofie van decentralisatie uit de jaren tachtig en sturing op hoofdlijnen begin jaren negentig. Daar komt bij dat dit contingentensysteem geen prikkel geeft tot zuinig ruimtegebruik, want op dichtheden van te ontwikkelen woningbouwlocaties wordt niet getoetst. Hierin tracht het rijk met de Vinex verandering aan te brengen. In de Vinex kondigt het rijk namelijk aan dat er voortaan gestuurd wordt op toename van stedelijk ruimtebeslag. Aan deze omslag zou kunnen worden afgelezen dat de Rijksplanologische Dienst meer aandacht wil geven aan de kwaliteiten van het landelijke gebied. Het is immers niet meer voldoende om woningen te tellen, het gaat om de bouwlocaties van die woningen en het beslag dat daarmee gelegd wordt op de schaarse open ruimte. Het rijk ziet het aangeven van uiterste bebouwingscontouren als een ideaal sturingsinstrument hiertoe. Bovendien zou na vaststelling van de contouren de bemoeienis van het rijk kunnen vervallen, en zouden de gemeenten binnen de contouren vrij kunnen opereren. De invoering van dit instrument blijkt echter problematisch, om redenen die nu besproken worden.

In de eerste plaats wordt tijdens de besprekingen met de steden over de Vinex-locaties het restrictief beleid en de effecten daarvan op de grondprijzen opgevoerd als een belangrijke risicofactor voor het slagen van het verstedelijkingsbeleid. Vooral de vier grote steden zijn bang dat woningbouw in restrictieve gebieden als het Groene Hart concurrerend zal werken met de Vinex-locaties. Het wordt tot het rijkshuiswerk gerekend de 'weglek naar deze gebieden dicht te schroeien' (Needham c.s. 1994a: 46). In de restrictieve gebieden dienen daarom maxima gesteld te worden aan de aantallen te bouwen woningen om concurrentie met de Vinex-locaties te voorkomen. Het gevolg hiervan is dat het rijk alsnog gedwongen wordt getalsmatige afspraken te maken over de woningbouw in de restrictieve gebieden. Omdat tegelijkertijd het contouren-instrument wordt ingevoerd, ervaren gemeenten nu een dubbele restrictie: op ruimtebeslag én op aantallen woningen. Bovendien is niet ruimtebeslag, maar vormen juist weer de kwantiteiten de ingang voor de onderhandelingen (Mastop c.s. 1997: 100-101).

In de tweede plaats wordt er in de Vinex een onderscheid aangebracht in rijks- en provinciale restrictieve gebieden. Dit is een kwestie van prioriteitstelling. Het rijk wil in de rijks-restrictieve gebieden stringent toezien op de handhaving. In de provinciale restrictieve gebieden krijgen de provincies de vrijheid zelf een nadere vormgeving te kiezen. De provincies zijn echter niet enthousiast over het contouren-instrument. In alle provinciaal restrictieve gebieden blijven de provincies dan ook sturen door het toedelen van contingenten. Dit is onder meer te verklaren uit het feit dat de provinciale ambtenaren al decennialang gewend om met gemeenten te onderhandelen over die contingenten. Er is een soort gemeenschappelijke taal ontstaan waarmee men uit de voeten kan. Een en ander leidt ertoe dat er in de rijks-restrictieve gebieden sprake is van een dubbele restrictie: contouren en contingenten, en dat er in provinciaal restrictieve gebieden alleen op contingenten wordt gestuurd.

Tot slot is er een derde punt waarom sturing met het contouren-instrument slechts moeizaam van de grond komt. Sturing op ruimtebeslag betekent dat de overheden overleg dienen te voeren over de ruimtelijke kwaliteiten van de betrokken gebieden. Het sturen op contouren vraagt daarom van de ambtenaren geheel andere vaardigheden en inzichten dan het verdelen van contingenten op basis van een kwantitatief verdeelmechanisme. In principe moeten de contouren om de bestaande bebouwing en de eventueel aanwezige resterende plan-capaciteiten worden gelegd. In de praktijk blijkt dit niet zo eenvoudig. In de Ruimtelijke Verkenningen van de Rijksplanologische Dienst van 1998 wordt verslag gedaan van een evaluatie van het contourenbeleid. Geconstateerd wordt dat er heel wat gediscussieerd is over

nut en noodzaak en wijze van hanteren van bebouwingscontouren en dat er daarbij verschillende opvattingen bestaan over ruimtelijke kwaliteit. Ruimtelijke kwaliteit wordt op de verschillende bestuurlijke niveaus anders ingevuld. Toch is de conclusie van de evaluatie dat het contourenbeleid een "geschikt instrument (kan) zijn om bestuurders en burgers aan het denken te zetten over de ruimtelijke kwaliteit van kern en regio, zowel binnen als buiten het bebouwde gebied" (Ministerie van VROM 1998d: 110).

Aan het contouren-instrument kleeft daarnaast nog een aantal nadelen. De Bruijn c.s. (1998: 35-47) noemen in de eerste plaats het gevaar van een versnelde invulling van de ruimte binnen de contour door lokale overheden. Ook kan de rigiditeit van de contouren in strijd zijn met de benodigde flexibiliteit op lokaal of regionaal niveau. In de Vinac wordt aan dit bezwaar tegemoetgekomen door te stellen dat contouren verlegd mogen worden, mits de totale oppervlakte binnen de contour gelijk blijft. Het contouren-instrument roept ook calculerend gedrag op bij de gemeenten, 'instrumenteel leren' in de termen van De Bruijn c.s., vooral in de fase van het vaststellen van de contour. Dit wordt versterkt door de onduidelijkheid over de tijdschors van de afspraken. Calculerend gedrag is mede mogelijk omdat de provincies geen eenduidige criteria hanteren voor het vastleggen van de contour. Tot slot sluit het contouren-instrument volgens de Bruijn c.s. op een aantal punten slecht aan op de bestuurlijke en instrumentele context. Zo werken de contouren grondspeculatie in de hand als projectontwikkelaars de resterende gronden binnen de contour opkopen. Ook leiden de onderhandelingen tussen provincies en gemeenten over de contouren niet tot afwegingen op een bovenlokaal niveau, terwijl dit wel vaak noodzakelijk zou zijn. Tegenover deze nadelen staan echter ook voordelen. Het contouren-instrument heeft een bepaalde eenvoud. Het rijk kan haar betrokkenheid na het vaststellen van de contouren beperken tot sturing op hoofdlijnen. De lagere overheden krijgen bovendien meer vrijheid voor de nadere invulling binnen de contour. Mede hierdoor kan de discussie tussen overheden verschuiven van onderhandelingen die op kwantiteit zijn gericht naar een dialoog die meer op kwaliteit focust waar het de gewenste ontwikkeling van de gemeente op een langere termijn betreft. Het gebruik van contouren stimuleert tot slot een intensief ruimtegebruik.

In de praktijk blijkt dat als er al een op kwaliteiten gebaseerde dialoog tot stand komt, er ook nog steeds sprake is van sturing op aantallen. Gezien de opstelling van rijk en provincie zou deze dubbele restrictie, op ruimtebeslag én op aantallen, ook in Rivierenland de uitkomst van het experiment kunnen worden.

5.3.4 Hoeveel ruimte is er voor regionale ontwikkelingen?

Het derde dilemma hangt nauw samen met de eerder beschreven punten. Het gaat om de vraag hoeveel beleidsruimte er is voor de lagere overheden om in te spelen op regionale ontwikkelingen, vaak autonome dynamiek genoemd. Hoeveel ruimte moet het generieke beleid van het rijk laten voor maatwerk op lokaal niveau?

Landelijke gemeenten zijn vaak van mening dat zij moeten 'bloeden' ten behoeve van de stedelijke gemeenten. Een stringente handhaving van het restrictief beleid leidt volgens die lokale overheden tot achteruitgang van de leefbaarheid in de kleine kernen. Want door processen als schaalvergroting en de kleiner wordende huishoudens dient een kern te kunnen blijven groeien om het bestaande voorzieningenniveau op peil te houden. De schaarste aan woonruimte ten gevolge van het restrictief beleid heeft bovendien een prijsopdrijvend effect, waardoor de lokale bevolking wordt verdreven door koopkrachtigen van buiten de gemeente of regio. Lokale bedrijven die willen groeien krijgen geen ruimte en worden gedwongen zich te verplaatsen naar regionale opvangkernen of stadsgewesten. Dit leidt tot verlies aan werk-

gelegenheid in de kern. Niet bouwen betekent op termijn minder inwoners en dus verlies aan draagvlak voor voorzieningen. Dit betekent sluiting van de laatste winkel en de school. Ook het openbaar vervoer wordt onrendabel en verdwijnt. Restrictief beleid leidt daarom in de ogen van lokale bestuurders tot een onaanvaardbaar verlies aan leefbaarheid. Daar komt bij dat de kwaliteiten van de te behouden open ruimte vaak anders worden gewaardeerd door de inwoners van de restrictieve gebieden dan door de bewoners van de omliggende stadsgewesten. Tegen deze achtergrond is het verklaarbaar waarom lokale overheden van mening zijn dat het restrictief beleid onvoldoende ruimte biedt voor noodzakelijke lokale of regionale ontwikkeling en een pleidooi houden voor meer maatwerk.

Overigens lijken veel lokale overheden groei in de klassieke zin, namelijk door uitbreidingslocaties, als dé oplossing te blijven zien voor het behoud van de leefbaarheid in hun kernen. Beleid dat gericht en dus gedifferentieerder inspeelt op veranderende demografische en maatschappelijke processen blijft vaak uit. Herverdeling van de bestaande woningvoorraad, strategische nieuwbouw voor specifieke doelgroepen en het regionaal afstemmen van volkshuisvestingsbeleid zijn thema's die door lokale overheden nauwelijks worden uitgewerkt.¹⁶ Het contouren-instrument zou hier verandering in kunnen brengen. In Rivierenland komt de regio met een experiment waarin getracht wordt het restrictief beleid in te bedden in een meer kwalitatieve benadering. Hierbij zijn de instandhouding van de leefbaarheid in de kernen en aandacht voor de gedifferentieerde kwaliteiten in het gebied belangrijke aandachtspunten. Het experiment in Rivierenland sluit aan op de bevinding van Mastop c.s. dat het werken in een gebiedsgerichte benadering als Nadere Uitwerkingen (NU's), de Ruimtelijke Ordening en Milieu-gebieden (ROM) en Waardevolle Cultuurlandschappen (WCL's) positief wordt gewaardeerd. "Voor een brede toepassing van een gebiedsgerichte benadering ten dienste van het restrictief beleid zou er meer ruimte moeten worden gelaten aan gebieds-specifieke invullingen dan thans het geval is" (Mastop c.s. 1997: 51). Zoals al eerder is geconstateerd heeft het rijk, maar ook de provincie, tot op heden weinig aandacht besteed aan het inbedden van het restrictief beleid in dergelijke beleidskaders.

5.4 Evaluatie van het restrictief beleid voor Rivierenland

5.4.1 Inleiding

De uitwerking van het restrictief beleid voor Rivierenland is begin 2000, ten tijde van afronden van deze casestudy, nog steeds actueel. Het experiment van het IOR is nog niet afgerond en de provincie Gelderland herziet in juni 2000 haar streekplan, in ruil voor het intrekken van de aanwijzing door de minister van VROM. Er is sinds de introductie van het beleid veel geschreven en gedebatteerd over het restrictief beleid en het beleid staat nog steeds ter discussie. In de voorgaande paragrafen is een beeld geschetst van het restrictief beleid en van een aantal dilemma's daarbij. Van deze beschrijving wordt in deze paragraaf gebruik gemaakt om het restrictief beleid in Rivierenland te bezien in het licht van de drie discoursen die in hoofdstuk 3 zijn beschreven. Daarbij wordt net als in bij de casestudy IJburg gebruik gemaakt van de criteria die uit die discoursen zijn afgeleid. Tabel 5.2 geeft een overzicht van deze criteria en de daarop toegekende waarden die in deze paragraaf worden toegelicht.¹⁷

¹⁶ Interview met drs. H.Th.G. Geurtz, provincie Gelderland, d.d. 14-01-99.

¹⁷ Van deze casestudy is een separaat rapport beschikbaar met een uitgebreide casusbeschrijving en een nadere toelichting op de gemotiveerde waarden bij de afzonderlijke criteria (Zwanikken 1998c).

Tabel 5.2: Restrictief beleid Rivierenland, overzicht van de toegekende waarderungen op de criteria

Discours	Criteria	Waarderungen
Geen verspilling van ruimte	minimalisering van de verschillende vormen van afwenteling op de sleutelvoorraden, met aandacht voor de gevolgen van de ruimtelijke ingreep voor:	sterk
	• andere gebieden	sterk
	• de sleutelvoorraad energie	zwak
	• de sleutelvoorraad biodiversiteit	sterk
	• de keuzevrijheid van toekomstige generaties	sterk
Van ruimtegebrek naar ruimtegebruik	beperking uitbreiding van stedelijk grondoppervlak, met aandacht voor het:	sterk
	• niet verloren laten gaan van investeringen in stedelijk gebied	sterk
	• intensiveren grondgebruik van bestaand stedelijk gebied	sterk
	• intensiveren grondgebruik van eventuele stedelijke uitbreidingen	sterk
	• restricties aan stedelijk grondgebruik in het landelijk gebied	sterk
Terug naar de ruimte	• accent op de ruimte c.q. de leefomgeving en haar kwaliteiten	matig
	• vooraf ruimtelijke kwaliteiten expliciteren en waarderen	matig
	• afweging ruimtelijke kwaliteiten ten opzichte van elkaar	zwak

5.4.2 Evaluatie vanuit het discours 'Geen verspilling van ruimte'

Bij het discours 'Geen verspilling van ruimte' gaat het om de vraag of er in de besluitvorming bewust rekening wordt gehouden met verschillende vormen van afwenteling en of er gezocht wordt naar een minimalisering van de gevolgen van die verschillende vormen van afwenteling. Zoals in paragraaf 5.2.2 is beschreven maakt het restrictief beleid deel uit van een complexe beleidsstrategie gericht op de geleiding van stedelijke en landelijke functies. Dit komt tot uitdrukking in de drie uiteenlopende doelstellingen van het beleid. Dit is een aanwijzing dat met het restrictief beleid wordt getracht een brede afweging te maken. Uit de beschrijving van de drie dilemma's in paragraaf 5.3 wordt echter duidelijk dat er in de beleidspraktijk vooral veel aandacht uitgaat naar de belangen van de stedelijke gebieden. De gewenste brede afweging komt aldus onvoldoende tot haar recht.

Er zijn vier subcriteria die betrekking hebben op de aandacht in de besluitvorming voor afwenteling op andere gebieden, op energie, op biodiversiteit en op de toekomst. De zorg om afwenteling op andere gebieden komt tot uitdrukking in de pogingen om door het restrictief beleid verdere suburbanisatie te voorkomen. De motivatie hierbij is dat het nadelige gevolgen heeft door het verlies aan openheid van de landelijke gebieden, en in de stedelijke gebieden leidt tot verlies aan draagvlak (zie paragraaf 5.2.2.). Er is dus sprake van aandacht in de besluitvorming voor afwenteling op andere gebieden. Er is geen expliciete aandacht voor afwenteling op de sleutelvoorraad energie. Wel wordt getracht de groei van de mobiliteit te beperken. Dit leidt mogelijk tot een beperking van het energieverbruik. De mobiliteitseffecten van het restrictief beleid zijn echter onvoldoende onderzocht. Er is bijvoorbeeld nog weinig bekend over de gevolgen van de afkalving van het draagvlak voor openbaar vervoer in de restrictieve gebieden in relatie tot de totale mobiliteitsbeperkende effecten.

ten van het bundelingsbeleid. De afwenteling op de voorraad biodiversiteit wordt wel nadrukkelijk in de besluitvorming meegenomen. Een van de doelen van het beleid is immers het beperken van de aantasting van de ecologische en landschappelijke waarden. Het is overigens opvallend dat het restrictief beleid niet in verband wordt gebracht met beleid ter verbetering van die waarden. De laatste vorm van afwenteling betreft die op toekomstige generaties. Het restrictief beleid is een essentieel onderdeel van de ruimtelijke hoofdstructuur. Deze structuur wordt in de Vinex als duurzaam betiteld en is ingericht op een flexibel gebruik op delen van deze structuur. Dit wordt in de Vinex als een toekomstwaarde omschreven. Met deze ruimtelijke hoofdstructuur wordt getracht te voorkomen dat toekomstige generaties opgescheept worden met een onnodig groot verstedelijkt gebied bij een toekomstige daling van de woningbehoefte. De keerzijde hiervan wordt naar voren gebracht door actoren uit de betrokken regio's en gemeenten. Zij wijzen op het verlies aan leefbaarheid als er te weinig mogelijkheden worden geboden voor groei. Betoogd wordt dat bij een rigide doorvoering van het restrictief beleid het draagvlak voor de eigen voorzieningen geleidelijk aan wegvalt. Verder is er sprake van een prijsopdrijving van woningen ten gevolge van de gecreëerde schaarste in de restrictieve gebieden. Dit leidt tot verdringingseffecten omdat koopkrachtigen van buiten de regio de eigen bevolking verdrijven.

Deze argumenten overziend kan worden geconstateerd dat het rijk tracht met het restrictief beleid een brede afweging te maken, waarbij verschillende vormen van afwenteling in de besluitvorming worden betrokken. Vandaar de waardering 'sterk' op het hoofdcriterium. Vooral de afwenteling op andere gebieden en op de voorraad biodiversiteit worden belangrijk geacht. Helaas wordt verzuimd het restrictief beleid te verbinden met beleid gericht op de verbetering van de kwaliteit van die gebieden of met beleid ter vergroting van de biodiversiteit. Daardoor zijn lang niet alle betrokken actoren van mening dat het gekozen optimum in de minimalisering van de gevolgen van de verschillende vormen van afwenteling wel de juiste is. In de Vinex wordt het restrictief beleid overigens niet gemotiveerd met argumenten die de aanhangers van dit discours gebruiken. De filosofie achter het beleid, het voorkomen van de verspilling van de open ruimte, vertoont desondanks raakvlakken daarmee. Gezien de waarderingen op de criteria sluit dit rijksbeleid redelijk aan op het gedachtegoed van het discours 'Geen verspilling van ruimte'.

5.4.3 Evaluatie vanuit het discours 'Van ruimtegebrek naar ruimtegebruik'

Het discours 'Van ruimtegebrek naar ruimtegebruik' draait om het stoppen van de uitbreiding van het stedelijk ruimtebeslag opdat het draagvlak van de bestaande steden in stand blijft en de open ruimte zoveel mogelijk gevrijwaard wordt van verdere aantasting door nieuwe verstedelijking.

Het restrictief beleid, zoals dat in de Vinex geformuleerd is, sluit naadloos aan op het gedachtegoed uit dit discours. Dit blijkt dan ook uit de waardering 'sterk' die het rijksbeleid krijgt op alle criteria van dit discours. De doelstellingen van het restrictief beleid, gericht op het versterken van het stedelijk draagvlak en het beperken van verdere aantasting van de open ruimte door een halt toe te roepen aan stedelijk ruimtebeslag in de restrictieve gebieden, zijn de aanhangers van dit discours uit het hart gegrepen. Het contouren-instrument dat in de rijks-restrictieve gebieden wordt gehanteerd, past hier ook goed bij, mits de contouren strak om de bestaande kern worden getrokken en de handhaving stringent is. Ook de nadrukkelijke koppeling die in de onderhandelingen tussen rijk

en provincies is gelegd tussen de realisatie van de Vinex-locaties in relatief hoge dichtheden en het voorkomen van weglek naar locaties in de restrictieve gebieden met lagere dichtheden, wordt gewaardeerd.

Het restrictieve beleid voor Rivierenland, zoals neergelegd in het streekplan Gelderland 1996, is in termen van dit discours onvoldoende uitgewerkt. Want er worden nieuwe stedelijke uitbreidingen toegestaan, onder meer om de overloop van verstedelijkingsdruk van buiten de regio te accepteren. Tevens vindt sturing niet plaats op basis van ruimtebeslag maar door de toewijzing van contingenten, en dit is geen prikkel tot het intensiveren van het stedelijk ruimtegebruik. De streekplantekst laat zelfs in de kleinste kernen opvang van bovenlokale verstedelijking toe. De aanwijzing die minister de Boer aan de provincie heeft gegeven om het streekplan op deze punten te herzien is dan ook in de filosofie van dit discours noodzakelijk. Het beleid van de provincie zoals neergelegd in het streekplan van 1996 zou 'zwakke' tot 'matige' waarderingen krijgen op de criteria uit dit discours. Want er is weliswaar enige rem op nieuwe verstedelijking, maar het toezicht en de haafbaarheid ervan is in het streekplan onvoldoende uitgewerkt. Dat de provincie onder druk van het rijk besluit tot herziening van het streekplan in juni 2000 wordt door de aanhangers van dit discours toegejuicht.

Het beleid van de regio, het Intergemeentelijk Orgaan Rivierenland en de lokale overheden in Rivierenland is anno 2000 nog niet voldoende uitgewerkt om hier te beoordelen. Duidelijk is dat deze overheden niet tevreden zijn met het restrictieve beleid van het rijk. Zij menen dat de kwantitatieve uitwerking ervan onvoldoende leidt tot kwaliteit. Als het experiment van het IOR zou leiden tot meer mogelijkheden voor regionale dynamiek en daarmee tot een (beperkte) groei van het stedelijk ruimtebeslag, dan zou dit lage waarderingen betekenen op de criteria van dit discours.

Uit het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat het restrictief beleid van het rijk goed aansluit op het gedachtegoed van de aanhangers van dit discours. In het bijzonder de uitwerking ervan met de contourenbenadering in de rijks-restrictieve gebieden past bij de ideeën uit dit discours. Het lijkt erop dat de aanhangers van dit discours veel invloed hebben gehad op de formulering van het restrictief beleid.

5.4.4 Evaluatie vanuit het discours 'Terug naar de ruimte'

In het discours 'Terug naar de ruimte' staat de vraag centraal in hoeverre er in de besluitvorming aandacht is geweest voor de ruimte en haar kwaliteiten. Het gaat erom in hoeverre ruimtelijke kwaliteiten ten behoeve van de besluitvorming vooraf worden geëxpliciteerd, gewaardeerd en ten opzichte van elkaar gewogen.

Het eerste criterium betreft de vraag of in de besluitvorming het accent ligt op de leefomgeving en haar kwaliteiten. Hier wordt de waardering 'matig' aan toegekend. Want in de besluitvorming over het restrictief beleid staat het weren van verdere verstedelijking uit de open ruimte centraal. De te behouden kwaliteit van de restrictieve gebieden is openheid. Wat deze kwaliteit inhoudt wordt echter niet nader uitgewerkt en heeft geleid tot een verwaarlozing van de aandacht voor de leefbaarheid van de kernen in de restrictieve gebieden. Dit komt in de eerste plaats omdat in de onderhandelingen met de lagere overheden over de doorwerking van het Vinex-beleid het accent heeft gelegen op het verstedelijkingsbeleid, dat wil zeggen het behoud van het draagvlak van de bestaande steden en het voorkomen van concurrentie met de Vinex-locaties. In de tweede plaats heeft het rijk verzuimd in de Vinex een koppeling te leggen met een positief inrichtingsbeleid voor de betrokken gebieden. Op het tweede criterium, het vooraf expliciteren en waarde-

ren van ruimtelijke kwaliteiten krijgt daarom de waardering matig. Het derde criterium betreft de vraag of ruimtelijke kwaliteiten ten opzichte van elkaar worden gewogen. Met het restrictief beleid lijken vooral twee ruimtelijke kwaliteiten ten opzichte van elkaar gewogen te worden: openheid versus verstedelijkte ruimte. Omdat er in de weging geen aandacht is voor het verbeteren van de ecologische en landschappelijke kwaliteit en ook niet voor de leefbaarheid in de landelijke gebieden wordt de waardering 'zwak' toegerekend.

Er wordt in termen van dit discours gepoogd de ruimte met de kwaliteit openheid centraal te stellen in de besluitvorming. Maar in de uitwerking daarvan blijft de discussie beperkt tot de dimensie openheid versus verstedelijking. Er worden geen pogingen ondernomen om deze twee ruimtelijke kwaliteiten nader te expliciteren, te waarderen of af te wegen in relatie tot andere ruimtelijke kwaliteiten. Dit betekent dat het restrictieve beleid matig gewaardeerd wordt door de aanhangers van dit discours.

5.4.5 Conclusies

Uit de toetsing van het restrictief beleid aan de criteria die uit de verschillende discoursen zijn afgeleid valt te concluderen dat vooral het gedachtegoed van het discours 'Van ruimtegebrek naar ruimtegebruik' goed is te herkennen in het restrictief beleid.

Van het discours 'Geen verspilling van ruimte' krijgen twee argumenten veel aandacht in de besluitvorming. In de eerste plaats is dit het voorkomen van de afwenteling op andere gebieden. Dit gaat op voor zowel de stedelijke als de landelijke gebieden. De aantasting van de voorraad open ruimte door suburbanisatie dient te worden voorkomen én het wegvallen van het stedelijk draagvlak dient te worden bestreden. Ook het voorkomen van afwenteling op de sleutelvoorraad biodiversiteit komt tot zijn recht door de doelstelling 'beperking van de aantasting van de ecologische en landschappelijke waarden'. De afwenteling op toekomstige generaties is minder pregnant aanwezig, maar speelt een rol in de afweging om de open ruimten te vrijwaren van verdere verstedelijking. Wat opvalt is dat als er in de besluitvorming naar een optimum wordt gezocht om de gevolgen van de verschillende vormen van afwenteling te minimaliseren er gekozen wordt voor een defensieve strategie: geen verder stedelijk ruimtebeslag. Men neemt daarbij genoegen met het voorkomen van verdere aantasting van de voorraad biodiversiteit en verzuimt een koppeling te leggen met een meer stimulerend beleid ter verbetering van de ecologische en landschappelijke kwaliteiten van de landelijke gebieden.

Het restrictief beleid sluit zoals gezegd goed aan op de ideeën en argumenten uit het discours 'Van ruimtegebrek naar ruimtegebruik'. Het beleid draait immers om het weren van suburbanisatie. Ook het draagvlak van de steden en het voorkomen van concurrentie met de Vinex-locaties gaat de aanhangers van dit discours aan het hart. Het relatief nieuwe contouren-instrument wordt in dit discours gezien als een ideaal instrument om de groei van stedelijk ruimtebeslag te beperken. Uit deze conclusie blijkt dat het gedachtegoed van het discours 'Van ruimtegebrek naar ruimtegebruik' dominant aanwezig is in dit beleid.

Het gedachtegoed van het discours 'Terug naar de ruimte' lijkt aanwezig in het centraal stellen van het product open ruimte in het restrictief beleid. Maar de beperkte operationalisering van openheid sluit weer niet aan bij de argumentatie van dit discours. Eigenlijk komt het restrictief beleid niet verder dan 'niet-verstedelijken'. In het experiment in Rivierenland is er meer aandacht voor de verschillende ruimtelijke kwaliteiten. Het feit echter dat deze niet voorafgaand, maar gedurende de besluitvorming worden gedefinieerd sluit niet aan op de ideeën uit dit discours.

Op de wijze waarop de argumenten die te herleiden zijn tot de verschillende discoursen op elkaar inwerken bij de besluitvorming over Rivierenland wordt in hoofdstuk 8 nog nader ingegaan.

6 Ecologische Hoofdstructuur

6.1 Inleiding

Het beleid voor de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) is het derde voorbeeld van de huidige Nederlandse ruimtelijke ordeningspraktijk dat in dit proefschrift wordt beoordeeld in het licht van de discoursen.¹ Net als in de voorgaande casestudy's wordt voor de toetsing van dit beleid gebruikgemaakt van de criteria die uit de discoursen zijn afgeleid (kader 3.15).

Kader 6.1: Het beleid voor de Ecologische Hoofdstructuur

Het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) constateert in de jaren tachtig dat Nederlandse natuurgebieden een beperkte ecologische duurzaamheid hebben door hun verspreide ligging en hun beperkte oppervlak. Mede hierdoor zijn de gebieden erg gevoelig voor invloeden van buitenaf. Het natuurbeleid wordt daarom gericht op het realiseren van een ruimtelijk stabiel, duurzaam te behouden stelsel van kerngebieden, natuurontwikkelingsgebieden en verbindingzones. In 1990 introduceert LNV daartoe in haar Natuurbeleidsplan het beleidsconcept Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Met dit beleid dient er in de loop van 25 jaar een aaneengesloten netwerk van natuurgebieden te worden gecreëerd dat groot genoeg is om aan de meeste plant- en diersoorten plaats te bieden, ook aan de meest kwetsbare soorten. Uiteindelijk dient dit netwerk van natuurlijke gebieden in 2018 een totale oppervlakte van bijna 700.000 hectare te beslaan, zo'n 20% van het oppervlak van Nederland. Daarnaast kent de EHS een natte component van zo'n 7.000.000 hectare wateroppervlak.

Het beleid voor de EHS (zie kader 6.1) wordt geïntroduceerd in het beleidsvoornemen tot het Natuurbeleidsplan (Ministerie van LNV 1989). In dit plan wordt voor een duurzame instandhouding, herstel en ontwikkeling van de natuur een samenhangend netwerk van bestaande en nog te ontwikkelen natuurgebieden essentieel geacht (zie figuur 6.1). De strategie achter het EHS-beleid is dat met het vergroten en verbinden van natuurgebieden hun versnippering wordt aangepakt en dat met grote eenheden natuur de kwetsbaarheid voor externe invloeden afneemt door de afnemende randlengte (zie paragraaf 6.2.2.). Ook wordt het scheiden van hoog- en laagdynamische functies belangrijk geacht voor het beschermen van de natuur, daartoe dient deze vooral ruimtelijk gescheiden te worden van de moderne, hoogproductieve landbouw (RIVM c.s. 1997: 62).

Veel aandacht gaat uit naar de plannen om minimaal 50.000 hectare landbouwgebied de bestemming natuurgebied te geven en als zodanig te ontwikkelen. Met de introductie van natuurontwikkeling vindt er namelijk een omslag plaats in het denken over natuurbeleid. Dit beleid verlaat haar defensieve, op natuurbescherming gerichte, opstelling en gaat in het

¹ Het beleid voor de EHS wordt niet door VROM ontworpen. Het is beleid van het ministerie voor Landbouw, Natuur en Visserij (LNV) dat de EHS in haar Natuurbeleidsplan (1990) introduceert. Het Natuurbeleidplan wordt echter door het Kabinet vastgesteld én het EHS-beleid wordt opgenomen in het Structuurschema Groene Ruimte (SGR 1995) dat door beide ministeries samen wordt opgesteld.

Figuur 6.1: Kaart Ecologische Hoofdstructuur (Bron: Ministerie van LNV 1990)



offensief; natuur wordt nu ook ontwikkeld. Natuurontwikkeling is weliswaar niet het belangrijkste deel en doel van het Natuurbeleidsplan, maar wel het opmerkelijkste en ingrijpendste. Want het daarmee gemoeide oppervlak is groter dan de Vinex-woningbouw, de Betuwelijn, de HSL en de uitbreiding van Schiphol samen. Dat maakt het natuurontwikkelingsdeel van het EHS-beleid, qua oppervlak, tot de grootste ruimtelijke ingreep die Nederland in de komende decennia te wachten staat (Feddes c.s. 1998: 19).

Het EHS-beleid is een interessante casus voor dit onderzoek. Het EHS-beleid wordt geïntroduceerd op een moment waarop natuur in toenemende mate als een schaars goed wordt gezien. Er is blijkbaar in Nederland behoefte aan een (minimale) voorraad aan natuurgebieden. Aan het beleid voor de EHS ligt bovendien de perceptie van een tegenstelling tussen cultuur en natuur ten grondslag (zie paragraaf 6.3.2). De natuur wordt namelijk met de EHS ruimtelijk gescheiden van andere ruimtevragende functies. Dit leidt vooral tot een scheiding tussen natuur en moderne landbouw. Daarmee moet de natuurbescherming gevrijwaard worden van conflicten met de landbouw omdat zij daarbij in het verleden steeds het onderspit moest delven. Deze scheiding doet volgens criticasters van het beleid geen recht aan het karakteristieke hybride landschap van Nederland, waarin die twee groene functies juist zo met elkaar verweven zijn. Blijkbaar zijn de ideeën over de gewenste kwaliteit van de voorraden natuur en cultuurgrond niet eenduidig.

In dit hoofdstuk wordt gestart met een nadere beschrijving van het EHS-beleid. Om inzicht te krijgen in de ideeën en motivaties die ten grondslag liggen aan het beleid wordt een toelichting gegeven op het ontwerp voor de EHS en wordt beschreven hoe LNV aan het EHS-beleid een nadere uitwerking geeft. Om een beeld te krijgen van de verschillende inzichten en standpunten van actoren ten aanzien van dit beleid worden in paragraaf 6.3 enkele controverses rondom het EHS-beleid beschreven. De argumenten die in de discussies over deze controverses gebruikt worden verschaffen informatie voor de beoordeling van het EHS-beleid in het licht van de in hoofdstuk 3 onderscheiden discoursen. De literatuurlijst bevat een separaat overzicht van de geraadpleegde literatuur ten behoeve van deze casestudy.

6.2 Beschrijving Ecologische Hoofdstructuur

6.2.1 Inleiding

Voor een goed begrip van het EHS-beleid dient het natuurbeleid in zijn historische context te worden geplaatst. Deze historie is overigens vrij kort want het natuurbeleid in Nederland komt pas in de twintigste eeuw tot ontwikkeling.² In die eeuw vindt er een ontwikkeling plaats in zowel de visie op natuur als in de opvattingen over de bescherming daarvan. In de negentiende eeuw wordt de natuur hoofdzakelijk als een te exploiteren goed beschouwd. Begin twintigste eeuw komt er aandacht voor de bescherming van de laatste resten wilde natuur. Al snel wordt ook natuur ontstaan door menselijke cultuur, zoals heide, weidevogelgebieden en dergelijke, onderwerp van natuurbescherming. Vervolgens wordt ook landschapsbeheer in het beleid geïncorporeerd. Met de wetenschappelijke onderbouwing van

² Voor meer informatie over de historische achtergronden van het natuurbeleid in Nederland en de verwevenheid daarvan met het ruimtelijk beleid wordt verwezen naar Van Schendelen (1997). Voor een beschrijving van de ontwikkeling van de natuurbescherming in Nederland van 1880 tot 1990 wordt verwezen naar Van der Windt (1995). Van Zanden en Verstegen (1993) geven een historische beschrijving van de relatie cultuur-natuur.

het natuurbeheer in de afgelopen decennia wordt ook de relatie natuur en milieu uitgediept. De laatste stap in het natuurbeleid wordt gezet met de introductie van het Natuurbeleidsplan in 1990. Niet alleen natuurbescherming, ook natuurontwikkeling gaat deel uit maken van het beleid.

Het EHS-beleid dat beschreven staat in het Natuurbeleidsplan wordt algemeen gezien als een belangrijke mijlpaal in de ontwikkeling van het natuurbeleid.³ Volgens Feddes c.s. markeert het Natuurbeleidsplan van 1990 een omkering in het denken over natuur in de Nederlandse ruimtelijke ordening en planning. Natuurbescherming is namelijk een eeuw lang een defensieve bezigheid geweest. Men poogde te behouden wat er was, maar verloor toch steeds terrein. Groeiend milieubewustzijn in de jaren zeventig en de ontdekking dat ondanks of dankzij menselijke onthouding een uniek nieuw natuurgebied als de Oostvaardersplassen ontstaat, geeft ruimte voor de gedachte dat natuur geen historische, achterhaalde categorie is, maar een altijd aanwezige mogelijkheid. Natuurontwikkeling als offensieve strategie lijkt een goede aanvulling op de defensieve oriëntatie van de natuurbescherming. Met het Natuurbeleidsplan wordt natuurontwikkeling bovendien een ruimtelijke planningsopgave (Feddes c.s. 1998: 10).⁴

Het EHS-beleid kan worden geplaatst in een historische ontwikkeling van opvattingen over het natuurbeleid. Maar deze opvattingen over natuur en de daarbij behorende visies op natuurbeleid zijn niet alleen historisch bepaalde categorieën. Ook in de huidige samenleving bestaan er namelijk verschillende opvattingen over natuur naast elkaar. Om dit te illustreren wordt in kader 6.2 een overzicht gepresenteerd van verschillende visies op natuurbehoud en -ontwikkeling die de Raad voor het Milieu- en Natuur Onderzoek (RMNO) heeft onderscheiden. Deze indeling is vrij breed aanvaard en wordt veelvuldig gebruikt om uiteenlopende natuurvisies van actoren mee te duiden. In paragraaf 6.3 wordt bij de beschrijving van enkele controverses over het EHS-beleid nader ingegaan op het natuurbeeld dat aan het EHS-ontwerp ten grondslag ligt. Daar zal blijken dat dit ontwerp sterk is gebaseerd op één bepaalde visie op natuur, de natuurontwikkelingsvisie in kader 6.2, en dit zou verklaren waarom actoren met andere natuurbeelden problemen hebben met het EHS-beleid.

3 Een ambtenaar van LNV, nauw betrokken bij de totstandkoming van het Natuurbeleidsplan, bespreekt de idee van natuurontwikkeling in de terminologie van de *policy window*-theorie van Kingdon. Hij stelt dat de tijd rijp was, er deed zich een zogenaamd *policy window* voor: *problems*, *policies* en *politics* vielen samen. Er was een scherp besef van natuur- en milieuproblemen en er werd een groot overschot aan landbouwgronden voorspeld (*problems*). Het kabinet Lubbers-III trok eind jaren tachtig extra geld uit voor natuur en milieu (*politics*) en de Oostvaardersplassen inspireerden tot ideeën over spontane natuurontwikkeling (*policies*) (Metz 1998: 186-187).

4 Begin jaren negentig, ten tijde van de introductie van de EHS, zijn de verantwoordelijkheden voor het beleid voor natuur, bos en landschap verdeeld over twee directies binnen het ministerie van LNV. Deze scheiding van verantwoordelijkheden is herkenbaar in de verschillende beleidsplannen die verschijnen, het Natuurbeleidsplan (1990), de Nota Landschap (1992) en in 1993 het Bosbeleidsplan. Deze drie nota's omvatten samen het rijksbeleid voor natuur. In 1992 worden de directies samengevoegd tot één directie. In 1995 worden binnen de directie Natuurbeheer de afdelingen Beleidsontwikkeling en Beleidsinstrumenten gevormd waarin het onderscheid naar natuur, bos en landschap niet meer wordt gemaakt. De term natuurbeheer krijgt hiermee sinds het verschijnen van het Natuurbeleidsplan een andere betekenis. Ambtenaren van het ministerie hanteren nu vaak een brede definitie van natuurbeheer waarmee de ontwikkeling en uitvoering van het beleid voor natuur, bos, landschap inclusief de soorten (flora en fauna) wordt bedoeld.

Kader 6.2: Karakteristieken van verschillende visies (van Amstel c.s. 1988: 15)

Casus	Klassieke natuurvisie	Natuurontwikkelingsvisie	Functionele natuurvisie	Ecosofische natuurvisie	Duurzame technologie visie
<i>Denkpatroon</i>	Natuurgericht Scheiding (Kleinschalig)	Natuurgericht Scheiding Grootschalig	Natuurgericht Maatschappijgericht Verweving	Maatschappijgericht Verweving Kleinschalig	Maatschappijgericht Afgewogen Verweving en scheiding
<i>Welke natuur</i>	Conservering van het nog aanwezige oude, pure (half)natuurlijke o.g.v. <i>cultuurhistorie</i> (monument)	Herstel, behoud van het nog aanwezige + ontwikkeling van potentiële waardevolle gebieden	Behoud, herstel van natuur op grond van de <i>situatie en functie</i> voor zowel mens, dier als plant	Behoud, herstel van natuur op grond van <i>natuurlijkheid</i>	Behoud, herstel van natuur op grond van <i>duurzaamheid en efficiëntie</i>
<i>Ruimtelijk patroon</i>	Gebufferde natuurgebieden in een voortschrijdende maatschappij	Een samenhangend netwerk van natuurgebieden in een voortschrijdende maatschappij	Een integratie van natuur en maatschappelijke functies door het toepassen van innovatieve methoden	Kleinschalig (zelfvoorzienende) autonome eenheden	Autonome eenheden
<i>Beheer gericht op</i>	Maximale diversiteit aan soorten binnen het te beheren gebied	Het functioneren van een natuurlijk, samenhangend en regulerend systeem	Functionaliteit van de natuur voor de mens	Van de natuur afgeleide normen	Beheersbaarheid van techniek
<i>Beheer uitgevoerd door</i>	Particuliere natuurbeschermers (organisaties) + overheid	Particuliere natuurbeschermers + overheid	Particulieren m.n. boeren en vrijwilligers	De mensen in de maatschappij	Particulier + overheid

6.2.2 Toelichting op het ontwerp voor de EHS

In de inleiding van het Natuurbeleidsplan staat "Schaarste aan bepaalde goederen doet vaak het besef van de waarde ervan toenemen, alsook de behoefte aan dergelijke goederen. Zo ook met betrekking tot natuurwaarden" (Ministerie van LNV 1990: 7). Naast dit schaarstemotief worden nog recreatieve, ethische en esthetische motieven genoemd om het op natuurbescherming gerichte natuurbeleid te verbreden met natuurontwikkeling. In het Natuurbeleidsplan wordt 'duurzame instandhouding, herstel en ontwikkeling van natuurlijke en landschappelijke waarden' als doelstelling van het overheidsbeleid vastgelegd. Het belangrijkste middel hierbij is het maken van een ruimtelijk stabiele en samenhangende EHS. Het ontwerp voor de EHS is gebaseerd op drie typen gebieden: kerngebieden, natuurontwikkelingsgebieden en verbindingszones. Grenzend aan, en dus buiten de EHS, ligt nog een vierde type gebied waarop het zogenaamde bufferbeleid van toepassing is. Dit beleid is gericht op het wegnemen dan wel minimaliseren van negatieve externe invloeden op de EHS, zoals die van de hoogdynamische landbouw. Het gaat daarbij om het tegengaan van verzuring, vermesting, verdroging en dergelijke. De EHS houdt niet op bij de grenzen van Nederland, afstemming met buurlanden is noodzakelijk en daarvoor dienen afspraken met de Europese Unie gemaakt te worden voor het tot stand brengen van een samenhangend net-

Tabel 6.1: Globale samenstelling Ecologische Hoofdstructuur (naar: RIVM c.s. 1997: 62)

Samenstelling EHS

BESTAAND

Natuurterrein (natuurbeheerders en overige)	185.000 ha
Landgoed (geen bos en Relatienota)	25.000 ha
Bos (totaal in de EHS)	270.000 ha
- bos met accent op natuur	60.000-80.000
- multifunctioneel bos	190.000-210.000
Relatienota-beheersgebied	13.000 ha
Relatienota-reservaatgebied	17.000 ha
Totaal bestaand 1990	510.000 ha

TOEVOEGING

Relatienota-beheersgebied*	71.000 ha
Relatienota-reservaatgebied** (aan te kopen)	69.000 ha
Natuurontwikkelingsgebied (aan te kopen)	50.000 ha
Totaal toevoeging 1990-2018	190.000 ha

Totaal landoppervlak

Grote wateren	7.000.000 ha
TOTAAL EHS	7.700.000 ha

* totaal 100.000 ha, bestaande uit: 13.000 ha in 1990 reeds gerealiseerd, 71.000 ha nog te realiseren en 16.000 ha die naar verwachting buiten de EHS zal worden gerealiseerd

** totaal 100.000 ha, bestaande uit: 17.000 ha in 1990 reeds gerealiseerd, 69.000 ha nog te realiseren en 14.000 ha die naar verwachting buiten de EHS zal worden gerealiseerd

werk van de belangrijke habitats onder de naam 'Natura 2000'.

Het is niet eenvoudig voor een buitenstaander om een helder beeld te krijgen over de oppervlakte die de EHS volgens LNV dient te krijgen. Het overzicht in tabel 6.1 geeft globale cijfers van een aantal oppervlakte-categorieën binnen de EHS. De meeste cijfermatige overzichten beperken zich tot de zogenaamde droge-EHS of land-EHS (inclusief kleinere wateren) en laten de natte-EHS, vaak aangeduid als 'de grote wateren', buiten beschouwing. De droge EHS beslaat qua oppervlakte echter slechts zo'n tien procent van de totale EHS.^{5 6}

De EHS bestaat, zoals gezegd, uit drie typen gebieden: kerngebieden, natuurontwikkelingsgebieden en verbindingzones. De *kerngebieden* van de EHS zijn de bestaande natuurterreinen, landgoederen en bossen, waardevolle agrarische cultuurlandschappen, beken en hundaalen, meren, grote wateren en de kustzone van de Noordzee. Tot de kerngebieden behoren ook alle (potentiële) nationale parken, en tevens bepaalde biotopen van diersoorten die kenmerkend zijn voor Nederland en die van grote internationale betekenis zijn. De ligging van de kerngebieden is met een globale gebiedsaanduiding aangegeven op een kaart die bij het Natuurbeleidsplan behoort en is in het Structuurschema Groene Ruimte (Ministeries van LNV en VROM 1995) overgenomen. Hierbij is sprake van een zogenaamde dubbele overdimensionering voor de relatienotagebieden binnen de kerngebieden. Dit zijn gebieden waar met agrariërs overeenkomsten ten behoeve van natuurbeheer kunnen worden gesloten. De overdimensionering houdt in dat op deze kaart aangegeven zoekruimte voor nadere bestuurlijke en ecologische afwegingen twee maal groter is dan het oppervlak dat uiteindelijk als relatienotagebied aangewezen zal worden. Het beleid voor de kerngebieden is gericht op duurzame instandhouding van de na te streven natuurwaarden. Het betreft een basisbescherming om ongewenste veranderingen in de abiotische situatie en de ruimtelijke structuur te voorkomen.

De *natuurontwikkelingsgebieden* hangen ruimtelijk samen met de kerngebieden. Het zijn agrarische gebieden die kunnen worden ontwikkeld tot nieuwe kerngebieden of bijdragen aan de vergroting van bestaande kerngebieden. De natuurontwikkelingsgebieden betreffen vooral gebieden die geschikt zijn voor de ontwikkeling van natuur die afhankelijk is van grond- of oppervlaktewater. Het gaat om (natte) schraallanden, moerassen en (broek)bossen in laag-Nederland en in natte delen van hoog-Nederland. Met de ontwikkeling van deze ecosystemen wordt een netwerk van natte natuurgebieden nagestreefd. Het netwerk omvat de as Friesland-Zeeland gekoppeld aan de grote wateren, de oost-west as van de grote rivieren en de beekdalen en kwelzones op en rond de hogere zandgronden en in Zuid-Limburg. Net als bij de kerngebieden is op de kaart een grotere omvang van de ontwikkelingsgebieden

5 De gebieden die in de natte EHS vallen zijn de gehele Noordzee, de Waddenzee, de Ooster- en Westerschelde, de voormalige zeearmen en de grote rivieren, in totaal circa 7.000.000 hectare. In totaal voorziet de droge EHS in een uitbreiding van het areaal natuurgebied van circa 500.000 hectare in 1990 tot circa 700.000 hectare in 2018. Deze uitbreiding kent drie vormen: natuurontwikkelingsgebieden (50.000 ha), vorming van reservaten (69.000 ha), beheersovereenkomsten (71.000 ha) via de Relatienota. Natuurontwikkelingsgebieden en reservaatgebieden worden aangekocht op vrijwillige basis. Gebieden met beheersovereenkomsten houden de nevenfunctie landbouw. Naast deze uitbreidingen van het areaal worden verbindingzones gerealiseerd (RIVM et al., 1997: 62).

6 Een onduidelijkheid voor niet ingewijden betreft het gegeven dat de uitbreiding van de droge EHS vooral natte natuur betreft. Bovendien staan weer delen van de natte EHS (onterecht) als natuurontwikkelingsgebieden op de kaart aangeduid. Deze 'natte' ontwikkelingsgebieden behoren niet tot de 50.000 ha natuurontwikkeling. Het gaat om kerngebieden die van aanzien veranderen. Een andere onduidelijkheid wordt veroorzaakt door de zogenaamde overdimensionering van de EHS op de kaart in het Natuurbeleidsplan. De omvang van de kern- en natuurontwikkelingsgebieden wordt daarop respectievelijk tweemaal en driemaal ruimer aangegeven om lagere overheden ruimte te bieden bij nadere bestuurlijke en ecologische afwegingen.

aangegeven. Het zoekgebied, 150.000 hectare, is drie maal groter dan het uiteindelijke beleidsdoel, 50.000 hectare, opdat er ruimte bestaat voor de nadere 'ecologische en bestuurlijke vertaling' in concrete plannen. In deze natuurontwikkelingsgebieden zal een functiewijziging optreden van landbouw naar natuur.

Verbindingszones zijn kleine gebieden of smalle structuren die verbreiding, migratie en uitwisseling van soorten tussen verschillende kerngebieden mogelijk maken. Het kunnen zowel (smalle) verbindende corridors zijn als *stepping stones* van wisselende omvang. Verbindingszones komen voor op het nationale, regionale en lokale schaalniveau. De verbindingszones bevinden zich grotendeels in gebieden die andere hoofdfuncties hebben, maar waarin wel kleine natuurgebieden of landschapselementen verspreid aanwezig zijn. Op de kaart bij het Natuurbeleidsplan zijn de verbindingszones aangeduid. Ook de grote rivieren vormen een hoofdcomponent voor het nationale netwerk van verbindingszones tussen en binnen kerngebieden. Deze zijn overigens op de kaart niet als zodanig aangegeven want ze zijn opgenomen als kerngebieden. Het beleid is gericht op het instandhouden, herstellen of ontwikkelen van de migratiemogelijkheden in de verbindingszones. Het beleid richt zich ook op het opheffen van barrières tussen deelpopulaties van soorten of tussen een bewoond leefgebied en een leefgebied waar soorten recent zijn uitgestorven. Voorkómen dient worden dat binnen de aangewezen verbindingszones nieuwe belemmeringen voor migratie van diersoorten ontstaan.

De motivatie voor het ontwerp

Het ontwerp van de EHS is gericht op het oplossen van het probleem van versnippering.⁷ Versnippering is het uiteenvallen van een ecosysteem in kleine, ruimtelijk van elkaar gescheiden eenheden (Opdam & Verhoeven 1995: 500). Versnippering bestaat uit drie aspecten: de totale oppervlakte leefgebied van een soort neemt af, de leefgebieden worden kleiner en de barrières tussen leefgebieden worden groter. Het ontwerp voor de EHS is gebaseerd op drie maatregelen voor het verbeteren van de condities voor het voortbestaan van versnipperde populaties. Deze maatregelen vloeien voort uit de genoemde aspecten van versnippering. Het betreft het vergroten van leefgebieden, het verbeteren van de kwaliteit daarvan en het tot stand brengen van een netwerkstructuur van verbindende elementen.

Het ontwerp voor de EHS is voor een belangrijk deel gebaseerd op de zogenaamde evenwichtshypothese of eilandentheorie van MacArthur en Wilson.⁸ In deze biogeografische theorie wordt het verband tussen de oppervlakte van een natuurgebied en het aantal plant- en diersoorten dat aangetroffen wordt, de soort-oppervlakte relatie genoemd. Een vuistregel hierbij is dat de afname van de oppervlakte van een leefgebied leidt tot het verdwijnen van plant- en diersoorten. Hoeveel er verdwijnen of overblijven hangt niet alleen af van het areaal dat resteert en de algemene verslechtering van milieucondities, maar ook van de mate van isolatie van dat areaal van andere natuurgebieden. Die isolatie wordt groter als de omliggende cultuurgronden steeds intensiever worden gebruikt. De natuurgebieden worden zo eilanden in een zee van cultuurland. Omdat het soortenaantal nog niet in evenwicht is met het kleiner geworden oppervlak zal, zelfs als de oppervlakte van een natuurgebied niet verder afneemt, het soortenaantal toch verder dalen. Uit de theorie volgt dat soorten die van nature

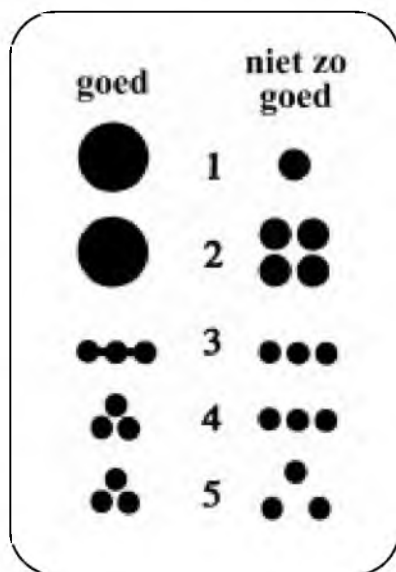
⁷ Versnippering is uiteraard niet de enige oorzaak van de achteruitgang en bedreiging van soorten, ook factoren als verdroging, vermessing, verzuring, verontreiniging en verstoring zijn hierop van invloed. Steeds blijkt echter dat versnippering de negatieve gevolgen van deze factoren versterkt (Reijnen & de Jong 1997: 7-8).

⁸ De *equilibrium theory of island biogeography* van MacArthur en Wilson, de eilandentheorie, ook wel eilandtheorie genoemd, beschouwt de natuurgebieden als eilanden in een zee van omringend cultuurland.

slechte verbreiders zijn, met andere woorden plaatstrouw zijn, in een eilandsituatie het meeste kans lopen om uit te sterven bij zich wijzigende omstandigheden. Soorten kunnen alleen op een bepaalde plek in kleinere gebieden op de lange duur voortbestaan als regelmatig herkolonisatie plaatsvindt, anders verzwakt de populatie door inteelt en dergelijke. Dit wordt wel het rescue-effect genoemd. In eilandsituaties kunnen daarom alleen goede verbreiders voortbestaan. Om de natuur te laten functioneren in ecosysteemverband is het dus van belang dat in en tussen natuurgebieden verspreidingsprocessen zo ongestoord mogelijk verlopen (Ministerie van LNV 1989: 19-20). Het rescue-effect is groter als de afstanden tussen de natuurgebieden kleiner is omdat dan de kans op een regelmatige aanvoer van fris bloed groter is.

De eilandentheorie blinkt volgens Gersie uit door eenvoud. Er is echter ook de nodige discussie over de geldigheid en toepasbaarheid van de theorie van MacArthur en Wilson op natuur omgeven door cultuurlandschap (1987: 341). Uit de eilandentheorie zijn door Diamond richtlijnen afgeleid voor het ontwerpen van natuurgebieden (1975). De elementen daarvan (zie figuur 6.2) zijn goed herkenbaar in het ontwerp van de EHS. Grote reservaten zijn beter dan kleine, één groot reservaat is beter dan enkele kleine. Dicht bij elkaar gelegen en verbonden gebieden zijn beter dan ver uit elkaar liggende gebieden zonder verbindende elementen. Ronde reservaten zijn beter dan langgerekte omdat de afstanden tussen daarbinnen levende subpopulaties minimaal is. Bovendien worden door de kleinere randlengte de schadelijke milieu-invloeden op het gebied beperkt.

Figuur 6.2: Richtlijnen in 1975 van Diamond voor ontwerp natuurgebieden



De ideeën van Diamond krijgen in Nederland gestalte in de ecologische *infrastructuur*. Dit concept is de voorloper van de Ecologische Hoofdstructuur en wordt geïntroduceerd in het Structuurschema Natuur en Landschapsbehoud (1981).⁹ In de verkennende studie Natuurontwikkeling van LNV uit 1989 wordt een ruimtelijk georiënteerde ecologische infrastructuur

voorgesteld. Deze ecologische infrastructuur is gebaseerd op het idee van scheiding van landbouw (cultuur) en natuur.⁹ De Ecologische Hoofdstructuur die een jaar later in het Natuurbeleidsplan wordt gepresenteerd gaat echter uit van een minder radicale scheiding, namelijk tussen hoog- en laagdynamische functies.

De EHS dient daarom volgens Vera (geciteerd in Metz 1998: 70-71), een van de auteurs van de studie Natuurontwikkeling, gezien te worden als een afgezwakte versie van de ecologische infrastructuur. In plaats van een ecologische infrastructuur die volledig uit 'echte' natuur bestaat en die een radicale scheiding met de landbouw zou betekenen, is er gekozen voor een EHS waarin ook ruimte is voor 'cultuurnatuur'. Bij cultuurnatuur is er sprake van enige verweving van natuur en landbouw. Niet iedereen is tevreden met deze vorm van scheiding, zoals blijkt uit de opmerkingen van Vera hierboven. Het betekent dat laagproductieve, extensieve landbouw wel toegestaan wordt binnen de EHS. Moderne, intensieve landbouw wordt alleen nog buiten de EHS toegestaan. Overigens is alle landbouw binnen de EHS nadrukkelijk neven- of ondergeschikt aan de natuurfunctie. De mate van scheiding c.q. verweving tussen landbouw en natuur speelt overigens voortdurend een rol bij de discussies over de nadere inrichting van de EHS.

Een volgend ontwerpprincipe voor het beleid voor de kerngebieden is de idee van 'ecologische referenties' (Ministerie van LNV 1989). Een ecologische referentie is een hulpmiddel om beter zicht te krijgen op de voor Nederland kenmerkende natuurlijke systemen en hun onderlinge relaties. Aan de hand van de ecologische referentie kunnen stuurvariabelen geïdentificeerd worden, die het aangrijpingspunt kunnen zijn voor inrichting en beheer van de natuur in het algemeen, en voor natuurontwikkeling in het bijzonder. Een ecologische referentie is een toetsingskader om de huidige situatie mee te vergelijken én een soort maatstaf op grond waarvan doelen kunnen worden vastgesteld (Ministerie van LNV 1989: 21-35). Ook dit begrip is niet onomstreden. Vera en Baerselman, de auteurs van de nota Natuurontwikkeling, claimden dit begrip voor een verwijzing naar de oernatuur in de prehistorie. Naar hun idee functioneerde de natuur optimaal binnen de condities ten tijde van het holoceen. Een ecologische referentie zou aangeven hoe de natuur onder de huidige klimatologische en biogeografische omstandigheden had kunnen zijn als ecosystemen niet zouden zijn beïnvloed door allerlei cultuurmaatregelen. (Pre)historische gegevens, universele principes en processen, de huidige werkelijkheid en biogeografische gegevens van soorten maken het mogelijk om een ecologische referentie van de Nederlandse natuur te schetsen, zo stelt de nota Natuurontwikkeling. In het Natuurbeleidsplan en de daarop volgende nota's is het begrip verbreed. Een referentie verwijst in die nota's niet meer alleen naar de pre-

⁹ Aan het begrip ecologische infrastructuur worden in de loop der tijd verschillende definities gegeven. Een bekende definitie is die van Van Selm uit 1985 (geciteerd in Gersie 1987: 342) "de ecologische infrastructuur is het samenhangende stelsel van zich in Nederland bevindende (reeds bestaande en nog tot stand te brengen) grote en kleine natuurreservaten en andere gebieden met (belangrijke) natuurfuncties en van de verbindingen daartussen". Met deze definitie wordt gekozen voor een ruimtelijke invalshoek. Dekker en Knaapen (geciteerd in Gersie 1987: 342) kiezen in hun definitie daarentegen voor een koppeling met het soortenbeleid: "De ecologische infrastructuur van een soort is het geheel van milieucondities dat functioneel is voor de verspreiding van de soort." Op basis van deze laatste definitie zou de conclusie kunnen worden getrokken dat elke soort een eigen, dus andere, ecologische infrastructuur behoeft. Want elke soort stelt specifieke eisen aan zijn omgeving. Ecologen zijn echter van mening dat in een goed functionerend ecosysteem uiteenlopende plant- en diersoorten in onderlinge samenhang coëxisteren. Bepaalde soorten als de otter of de das worden daarbij zelfs als een representant of ambassadeur van een bepaald type goed functionerend ecosysteem gezien. Wel is het zo dat bepaalde soorten elkaar ruimtelijk uitsluiten. Dit heeft consequenties voor de omvang en inrichting van een natuurgebied en voor de variatie en gradiënten (overgangen) van en tussen ecosystemen.

¹⁰ Hiermee wordt de metafoor van de eilandentheorie, de natuur als eiland in een zee van (natuurvijandig) cultuurland verscherpt.

historie. Een verwijzing naar een beschrijving elders, bijvoorbeeld naar het Bialowieza Primeval Forest in Polen, dat algemeen beschouwd wordt als het laatste oerbos in Europa, is ook mogelijk. Een verwijzing naar halfnatuur in de vorige eeuw wordt gebruikt als het gaat om blauwgraslanden, kalkgraslanden, heide en dergelijke. Het gebruik van het begrip ecologische referentie blijkt niet onproblematisch. Want welk verleden wordt bijvoorbeeld gebruikt als referentiebeeld voor de toekomst van de natuur? Er is niet één verleden, maar een sequentie van opeenvolgende landschappen. En, hoe realistisch is het streven naar een natuurlijk landschap, zonder cultuurelementen? Dit heeft er toe geleid dat bij de uitwerking van het EHS-beleid geen gebruik meer wordt gemaakt van deze ecologische referenties maar van zogenaamde natuurdoeltypen. Een natuurdoeltype is een nagestreefde combinatie van abiotische en biotische kernmerken op een bepaalde ruimtelijke schaal (RIVM c.s. 1998: 108). Voorbeelden van dergelijke natuurdoeltypen voor graslanden zijn blauwgrasland, kalkgrasland, dotterbloemhooiland, glanshaverhooiland en kamgrasweide. Met het begrip natuurdoeltype wordt meer dan met het begrip ecologische referentie rekening gehouden met de huidige maatschappelijke mogelijkheden. Een natuurdoeltype is daarom in de ogen van Vera en Baerselman van een lager kwaliteitsniveau dan de referentie die zij als inspiratiebron hebben gebruikt.

6.2.3 De uitwerking van het EHS-beleid

Sinds de presentatie van het Natuurbeleidsplan heeft LNV drie sporen ontwikkeld bij de uitwerking van het EHS-beleid: het creëren van meer ruimte voor natuurlijkheid (A), het versterken van zeldzame natuurwaarden, de 'pareltjes in het landschap' (B) en het vergroten van de kwaliteit van de overige gebieden (C). In 1995 verschijnen er drie rapporten om de praktijk meer houvast te bieden, te weten: de nota 'Ecosystemen in Nederland', het 'Handboek natuurdoeltypen in Nederland' en 'Natuurgericht Milieubeleid'. In de nota Ecosystemen in Nederland (Ministerie van LNV 1995a) is een kwantitatieve uitwerking opgenomen door oppervlaktetaakstellingen voor de moeilijk te realiseren natuurdoeltypen. Het is een leidraad bij planvorming, inrichting en beheer op gebiedsniveau en kan worden gebruikt als referentie bij de evaluatie van het beleid. De hoofdlijnen van het Natuurbeleidsplan zijn met behulp van de kwaliteitscriteria biodiversiteit (verscheidenheid) en natuurlijkheid nader uitgewerkt in het Handboek natuurdoeltypen in Nederland (Ministerie van LNV & IKC 1995). Dit handboek is een catalogus met 132 natuurdoeltypen voor natuurbehoud en natuurontwikkeling. Voor de beschrijving van de natuurdoeltypen is gebruik gemaakt van zowel natuurlijke als half-natuurlijke referenties. Het kwaliteitscriterium verscheidenheid is uitgewerkt door middel van ruim 650 doelsoorten die (inter)nationaal min of meer bedreigd zijn. Voor elk natuurdoeltype wordt vermeld welke doelsoorten ervan afhankelijk zijn. Aan de hand van de aanwezigheid van de doelsoorten in een natuurgebied kan worden bepaald of de doelstellingen voor dat gebied gehaald zijn. Het handboek dient gezien te worden als een soort gereedschapskist voor de uitvoering van het natuurbeleid. Het rapport Natuurgericht Milieubeleid geeft tot slot aan de hand van vier strategieën aan hoe in het milieu- en waterbeleid rekening kan worden gehouden met de 'eisen' van de natuur. Het betreft een pakket van maatregelen en instrumenten voor de realisering van abiotische randvoorwaarden voor behoud, herstel en ontwikkeling van de natuur (Ministerie van LNV 1995b).

Het nader uitwerken en realiseren van de EHS verloopt via een complex beleidsproces. Het EHS-beleid dient door de provincies en gemeenten te worden overgenomen en tot uitvoering te worden gebracht. Om hier een indruk van te geven worden in kader 6.3 vijf maatregelen genoemd om natuurgebieden te vergroten en te verbinden in de droge EHS.

Kader 6.3: Maatregelen ter uitwerking van de droge EHS (naar RIVM c.s. 1998)

- (1) *Het begrenzen van de EHS.* Het Natuurbeleidsplan geeft de globale ligging aan van de EHS. De provincies dienen de precieze locatie aan te geven. Dit wordt begrenzen genoemd. In het Structuurschema Groene Ruimte worden aan het nader begrenzen van de EHS door de provincies kwaliteitseisen gesteld.
- (2) *Het verwerven van gronden.* Nadat de provincies begrenzings hebben vastgesteld, verwerft de Dienst Landelijk Gebied (DLG) op vrijwillige basis de natuurontwikkelings- en reservaatgebieden. DLG levert de aangekochte gronden aan een eindbeheerder, Staatsbosbeheer of een particuliere terreinbeheerder. De Relatienota-beheersgebieden hebben en behouden hun landbouwfunctie. In deze gebieden sluit DLG beheersovereenkomsten af met boeren.
- (3) *De Strategische Groenprojecten.* Planologisch is het natuurbeleid vastgelegd in het Structuurschema Groene Ruimte, waarbij voor de realisatie van de EHS prioriteit wordt gelegd bij zogenaamde Strategische Groenprojecten (Bal & Reijnen 1997: 12). In deze gebieden streeft het rijk met een projectmatige aanpak naar een versnelde realisering van de EHS. Het betreft gebieden waarin een omvangrijke functiewijziging van de ruimtelijke structuur zal plaatsvinden. Het betreft zes grote groengebieden in de Randstad en tien natuurontwikkelingsprojecten.
- (4) *Het instellen van verbindingzones.* In het Natuurbeleidsplan worden 224 verbindingzones binnen Nederland en 43 grensoverschrijdende zones voorgesteld. Het rijk heeft geen bindende taakstellingen opgesteld voor het aanleggen van verbindingzones en heeft ook niet voorzien in een afzonderlijk budget of instrument. Ook zijn er geen kwalitatieve eisen geformuleerd.
- (5) *Afrondingsaankopen.* Dit betreft het aankopen van snippers natuurgebied die als particuliere enclaves in bestaande natuurgebieden liggen. Het rijk stelt hiermee de grote terreinbeherende organisaties in staat bestaande natuur- en bosgebieden te completeren.

Parallel aan de ontwikkeling van het Natuurbeleidsplan bij het ministerie van LNV, wordt bij het ministerie van VROM het beleid voor de Vierde nota over de ruimtelijke ordening (Extra) uitgewerkt. In deze Vinex (Ministerie van VROM 1993a) wordt onder de noemer Koersenbeleid voor het landelijk gebied ook een soort hoofdstructuur gepresenteerd. Deze koersen omvatten het hele landelijke gebied. Het Natuurbeleidsplan vormt weliswaar een van de bouwstenen voor de Vinex, maar het Koersenbeleid vertoont weinig tot geen aansluiting met het beleid voor de EHS. "Zo werd het platteland in het begin van de jaren negentig vanuit twee ministeries bestookt met verschillende plannen en daaraan verbonden concepten en termen over vergelijkbare onderwerpen" (Gersie & Horlings 1995: 150). Vervolgens wordt in 1993 het Structuurschema Groene Ruimte (SGR) gepresenteerd door de ministeries VROM en LNV samen. Het SGR is vooral een afstemmings- en uitvoeringsplan van ruimtelijk beleid voor het landelijk gebied dat in de verschillende sectorale nota's is vastgelegd. Het regelt dus, in andere woorden, de ruimtelijke afbakening van het natuur-, bos- en landbouwbeleid en beschrijft de bestuurlijke en financiële regelingen waarmee het groene beleid in de praktijk gestalte moet krijgen. Het Koersenbeleid van VROM en de EHS van LNV worden echter niet geïntegreerd in het SGR, dat daarmee vooral een interne integratienota van LNV lijkt te zijn geworden (Gersie & Horlings 1995: 150). Ook wordt nieuw beleid geïntroduceerd voor de financiering en de uitvoeringsorganisatie. Het SGR regelt hiermee een aantal zaken waarin het Natuurbeleidsplan niet voorzag, zoals de financiële en de fysieke ruimte.

6.3 Controverses over de Ecologische Hoofdstructuur

6.3.1 Inleiding

Deze paragraaf heeft tot doel de verschillende en uiteenlopende opvattingen over het natuurbeleid, en het EHS-beleid in het bijzonder, te belichten. In deze paragraaf wordt veel kritiek geuit op het EHS-beleid, maar voor de duidelijkheid, deze kritiek is vaak 'kritiek uit liefde' (Feddes c.s. 1998: 13). Daar komt bij dat veel van die kritiek bij nadere beschouwing gebaseerd lijkt te zijn op beelden van het EHS-beleid die niet corresponderen met de huidige praktijk. De schrikbarende achteruitgang van de natuurwaarden in Nederland in de afgelopen decennia en de noodzaak van een offensieve aanpak van het natuurbeleid worden niet ontkend. Het zijn met name de ideeën over natuurontwikkeling die aanleiding geven tot maatschappelijk debat.¹¹ De controverses betreffen ook de in de vorige paragraaf beschreven motivatie voor het ontwerp van het EHS-beleid en de wijze waarop het beleid uitgewerkt en doorgevoerd wordt.

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op drie thema's die de discussie domineren. Het eerste thema betreft de uiteenlopende natuurbeelden waaraan mensen refereren en die ten grondslag liggen aan de conflicterende ideeën over natuurontwikkeling. Het EHS-beleid zou onvoldoende inspelen op deze diversiteit aan natuurbeelden. In het verlengde hiervan wordt er gediscussieerd over de mate van scheiding c.q. verweving van natuur met andere functies. Dit tweede thema heeft ook raakvlakken met de vraag naar de culturele betekenis van de EHS voor Nederland. Het derde thema betreft het EHS-beleid zelf. Is de EHS wel het instrument waarmee het natuurbeleid vorm moet krijgen? De totstandkoming van de EHS loopt inmiddels de nodige vertraging op. Hoe komt dat en hoe erg is dat? En wat zijn bijvoorbeeld de gevolgen van het EHS-beleid voor de gebieden die daarbuiten vallen?

6.3.2 Uiteenlopende natuurbeelden

Mensen hebben verschillende grondhoudingen ten aanzien van de natuur (zie figuur 6.3). Deze grondhoudingen zijn van invloed op de beleving en op de perceptie van de natuur, en ook op de wensen ten aanzien van de natuur en wijze waarop het beleid met natuur zou moeten omgaan. Deze grondhoudingen zijn op verschillende manieren te analyseren. In figuur 2.2 zijn aan de hand van verschillende posities van een bal in het landschap de vier natuurvisies gevisualiseerd die in de culturele theorie worden onderscheiden. Een andere analyse, die van het RMNO (van Amstel c.s. 1988), is in dit hoofdstuk reeds gepresenteerd in paragraaf 6.2.¹² De verschillende analyses laten zien dat er een diversiteit aan grondhoudingen ten opzichte van de natuur bestaat, en dat deze consequenties heeft voor de omgang met de natuur en met de daaruit voortvloeiende denkbeelden over de EHS.

¹¹ In een aantal publicaties wordt verslag gedaan van dit debat: het Rathenau Instituut, platform voor wetenschap en ethiek, organiseert een maatschappelijk discussie over natuurontwikkeling en publiceert dit (Van de Poll & Glasmeier 1997). Ter afsluiting van de Keijenberg-cyclus verschijnt een publicatie waarin de EHS kritisch wordt belicht door zo'n vijftig auteurs, zij trachten de discussie over de EHS te verbreden (Feddes c.s. 1998). Tracey Metz, redacteur van NRC Handelsblad, belicht vanuit het perspectief van een buitenstaander de betekenis van nieuwe natuur voor de inrichting en de cultuur van Nederland. Haar boek is binnen een maand aan herdruk toe (Metz 1998).

¹² Ter aanvulling wordt hier nog verwezen naar een analyse van de WRR (van der Meij c.s. 1995). De WRR gaat nadrukkelijk in op de ruimtelijke consequenties van de door haar onderscheiden grondhoudingen. De WRR onderscheidt een stelsel van grondhoudingen aan de hand van twee variabelen: (1) de verschillende bezorgdheidsniveaus en behoeften ten aanzien van de natuur, en (2) de verschillende inzetten van ruimte en middelen om in natuur te voorzien. Het scala aan uiteenlopende grondhoudingen ten opzichte van de natuur is herkenbaar in onze maatschappij. Het loopt uiteen van het onbeperkt oogsten van natuurproducten als vis en hardhout tot de lobby om de natuur zoveel mogelijk haar eigen gang laten gaan, bijvoorbeeld door de kadavers van de gestorven grote grazers niet te verwijderen uit de Oostvaardersplassen.

De natuurvisie die ten grondslag ligt aan het EHS-ontwerp is in termen van de culturele theorie te kenmerken als sterk moralistisch. Uit het maatschappelijk debat dat sinds de introductie van de EHS wordt gevoerd, blijkt dat velen zich niet herkennen in de grondhouding van de ontwerpers van het beleid. Omdat er bovendien veel aandacht uitgaat naar de natuurontwikkeling in de EHS is bij veel critici het idee ontstaan dat de overheid met het natuurbeleid kiest voor zelfstandige, niet door de mens beïnvloede natuur. De praktijk wijst inmiddels uit dat er binnen de EHS niet alleen ruimte is voor een dergelijke 'natuur-natuur' maar dat er ook ruimte is voor 'cultuur-natuur', waarbij er sprake is van een zekere mate van menging met niet natuurlijke functies. De motivatie voor het EHS-ontwerp lijkt voornamelijk te steunen op het moralistische natuurbeeld van een beperkte groep ecologen en biologen. Zij beschouwen de natuur als een goed met een intrinsieke waarde. Dit wordt vaak aangevochten, want een waarde- c.q. kwaliteitstoekenning kan nooit los van de mens geschieden en het toekennen van intrinsieke waarde zou dus niet mogelijk zijn (Natuurbeschermingsraad 1993: 15). Het ontwerp lijkt onvoldoende ruimte te bieden aan natuurbeelden afkomstig uit andere waardesystemen. Dit leidt tot de kritiek dat het als technisch-ecologisch te kenschetsen EHS-ontwerp de maatschappelijke betekenis van natuur in Nederland ontkent. Ook de vraag of de EHS een bredere culturele opdracht moet krijgen dan nu het geval is wordt door de ontwerpers niet gesteld (Smit c.s. 1996: 35). In deze context kan ook de kritiek van de opstellers van het boek 'oorden van onthouding' worden gezien, de EHS "... wordt te veel als een afzonderlijk project uitgevoerd. (...) vragen, die de EHS in haar ruimtelijke, maatschappelijke en culturele context plaatsen, komen te weinig aan bod. Daardoor dreigen zowel de natuur als de Nederlandse samenleving prachtige kansen te missen" (Feddes c.s. 1998: 6).

Er is meer kritiek op het EHS-ontwerp. Dit ontwerp heeft namelijk als consequentie dat er buiten de EHS, in de zogenaamde witte gebieden, voor natuur geen plaats meer lijkt te zijn. Dit wordt volgens Bijlsma ruimtelijk zichtbaar in de fragmentatie van het landschap. "Landbouw, natuur, verstedelijking en recreatie concurreren op basis van een zelfstandige behoeftebepaling om de ruimte, waarbij voor de plaatsbepaling twee criteria gelden: de functie mag zo weinig mogelijk beperkende invloed uitoefenen op aangrenzende functies; de functie mag geen of zo weinig mogelijk beslag leggen op bestaande natuurfuncties" (1995: 15). Met andere woorden, op het moment dat we de kennis hebben om op een verantwoorde manier met de natuur om te gaan, gebruiken we die kennis om effecten van niet afgestemd gedrag te voorkomen door deze effecten ruimtelijk te scheiden en af te zonderen (Bijlsma 1995). Dit betekent ook dat natuur buiten de EHS wordt afgeschreven en plaats moet maken voor andere functies.

Het ontwerp voor de EHS sluit aan bij de gangbare opvattingen over maakbaarheid en technologie terwijl tegelijkertijd gestreefd wordt naar het oudste type natuur dat we kennen, de 'oernatuur', spontaan en onafhankelijk van de mens (Van der Windt & Feddes in Feddes c.s. 1998: 25-37). De maatschappelijke motieven voor natuurbescherming zijn echter volgens Van der Windt en Feddes cultureel met de stad verbonden, "dat betekent dat ze ook complex, diffuus en tegenstrijdig zijn als de stedelijke cultuur zelf" (in Feddes c.s. 1998: 36). Een aantal kritische milieufilosofen en landschapsarchitecten pleit er daarom voor natuurontwikkeling aan te laten sluiten bij de moderne cultuur (Feddes c.s. 1998). Historisch-geografen en archeologen willen verder dat natuurontwikkeling beter voortbouwt op cultuurhistorische ontwikkelingen. Grootschalige natuurontwikkeling zien zij als een mogelijk gevaar voor het historisch landschap en het bodemarchief (Van der Windt, Swart & Rabbinge in Van de Poll & Glasmeier 1997: 33).

Duidelijk zal zijn dat er op basis van de uiteenlopende natuurbeelden ook verschillende natuurontwikkelingsdoelen worden gesteld. Ecologische, ethische en esthetische doelen lopen daarbij uiteen. Een veel gehoorde kritiek op het beleid voor de EHS is dat daar te weinig rekening mee wordt gehouden. Pas de laatste jaren wordt er binnen de directie Natuurbeheer gediscussieerd over de plaats die de 'mensen-wensen' ten aanzien van natuur moeten krijgen in het natuurbeleid. Het project Boomhut is daar een voorbeeld van.¹³ Het gaat niet alleen om de verschillende natuurwaarden die nagestreefd kunnen worden, maar ook over de rol van de rijksoverheid daarbij. Dient de rijksoverheid vooral te sturen op de internationaal en nationaal belangrijk geachte biodiversiteitswaarden of heeft deze ook een taak in het sturen op 'mensen-wensen' ten aanzien van de natuur? Naar aanleiding van deze discussie veranderen niet zozeer de motieven waaraan gerefereerd wordt, want die zijn altijd breed genoemd, het is het soortelijk gewicht dat eraan toegekend wordt dat nu begint te veranderen. De uitwerking van het EHS-beleid vertoont inmiddels dan ook steeds meer compromissen en diversiteit die samenhangt met de verschillende natuurbeschermingsdoelen.¹⁴ De nieuwe nota Natuur, bos en landschap krijgt dan ook de veelzeggende titel 'Natuur voor mensen; mensen voor natuur'. In deze nota wordt het natuurbeleid verbreed van ecologie en soortenbeleid naar de bijdrage van de natuur aan het menselijk welzijn: "natuur moet aansluiten bij de wensen van mensen en goed bereikbaar, toegankelijk en bruikbaar zijn" (Ministerie van LNV 2000).

6.3.3 Welke balans tussen scheiding en verweving?

Binnen het ministerie van LNV is eind jaren tachtig een interne strijd gevoerd over de inhoud van het Natuurbeleidsplan (Metz 1998). Een belangrijk strijdpunt was de vraag of er grond aan de landbouw onttrokken moest worden of dat er juist met de boeren overeenkomsten gesloten moesten worden voor natuurbeheer. Het ministerie koos uiteindelijk voor beide. Deze tegenstelling tussen scheiding en verweving van landbouw en natuur kan ook breder worden gezien. Het betreft dan de mate van medegebruik van natuur door bijvoorbeeld recreanten, landbouwers, stedenbouwers of industrietakken als de klei- en grindwinning. Aan deze onenigheid liggen de hiervoor genoemde uiteenlopende natuurbeelden ten grondslag. De ecooloog Vera, een van de bedenkers van de EHS, neemt hierbij een radicaal standpunt in als voorvechter van hedendaagse oernatuur. De consequentie van zijn ideeën over oernatuur is dat het beleid voor natuurontwikkeling uitgaat van een vrijwel absolute tegenstelling van natuur en cultuur. Want gekoppeld aan de ontdekking van de spontane veerkracht van de natuur doet zelfregulatie haar intrede als norm voor de natuur "en daarmee kreeg de segregatiestrategie tussen natuur en land- en bosbouw een radicale legitimering" (Feddes c.s. 1998: 30). Maar deze natuurvisie valt niet bij iedereen in goede aarde. Nederland wordt door velen ervaren als een *man-made country* en het uit cultuur nemen van gronden ten behoeve van natuurontwikkeling stuit op weerstanden.

Volgens Van der Windt en Feddes is het beleid van LNV nog steeds niet duidelijk. De dominante lijn wil een duidelijke scheiding tussen landbouw en natuur, en dit verlangen komt in de ontwerpfilosofie voor de EHS tot uitdrukking. Het verwevingsbeleid is daarnaast

¹³ De 'Operatie Boomhut' van het ministerie van LNV heeft als doel in dialoog met de omgeving te verkennen welke wensen de Nederlander heeft ten aanzien van de natuur, opdat het beleid meer rekening kan houden met de maatschappelijke betekenis van natuur. Ook wordt er gezocht naar mogelijkheden om door meervoudig ruimtegebruik binnen en buiten de EHS aan deze wensen tegemoet te komen.

¹⁴ Interview met ir. D. Bal, IKC Natuurbeheer, d.d. 16-11-98.

nog aanwezig in de voortzetting van oud beleid en in de tweede helft van de jaren negentig stimuleert het ministerie, buiten de EHS om, weer nieuwe vormen van agrarisch natuurbeheer als onderdeel van de plattelandsvernieuwing die in de nota 'Dynamiek en Vernieuwing' (1995c) wordt geschetst. Het beleid voor de EHS krijgt zo een dubbelzinnig karakter. Het is blijkbaar mogelijk zowel te integreren als te segregeren, "...volgens het recept van geïntegreerde segregatie op landelijk niveau en gesegregeerde integratie op regionaal en lokaal niveau" (Van der Windt & Feddes in Feddes c.s. 1998: 35). In paragraaf 6.2.2 is al geconstateerd dat de scheidingsfilosofie niet geleid heeft tot een volledige scheiding van natuur en landbouw in de EHS. Er is juist sprake van een combinatie van natuur en laagdynamische, extensieve landbouw binnen de EHS en hoogdynamische, intensieve landbouw daarbuiten. Dit heeft weer tot gevolg dat de extensieve landbouw buiten de EHS geleidelijk aan verdwijnt. De concentratie van de inspanningen op de EHS zou daardoor funest kunnen zijn voor de natuur buiten de EHS. Bovendien leidt het verdrijven van bepaalde agrarische functies uit de EHS-gebieden tot een intensivering van de landbouw daarbuiten en aldaar tot een verdere achteruitgang van het milieu (Van der Windt, Swart & Rabbinge in Van de Poll & Glasmeier 1997: 27).

Geconcludeerd kan worden dat het onjuist is om te stellen dat de gehanteerde scheidingsfilosofie heeft geleid tot een radicale scheiding van cultuur en natuur in de gehele EHS. Toch lijkt dit beeld, getuige de kritiek, te blijven voortbestaan bij de buitenwereld, ondanks de publicitaire inspanningen van het ministerie van LNV. Wel is het zo dat buiten de EHS de belangen van de agrarische sector domineren, en dat dit nadelige gevolgen heeft voor de daar aanwezige natuur.

6.3.4 Beleidsconsequenties

Ondanks de hier beschreven kritische kanttekeningen bij het EHS-beleid onderschrijven vrijwel alle critici het belang van natuurbeleid. Niemand betwist de achteruitgang van de natuurwaarden in Nederland en niemand betwist de noodzaak tot actief natuurbeleid. De omslag van een defensief naar een offensief natuurbeleid wordt dan ook breed gesteund. Algemeen wordt erkend dat de EHS een geweldige impuls heeft opgeleverd in de vorm van concrete uitbreiding van natuurareaal en vooral ook in termen van beleidsmatige aandacht van provincies, waterschappen en dergelijke. Het heeft ook geleid tot een veel zelfbewustere houding van natuurorganisaties.¹⁵ Zoals reeds beschreven hebben critici wel het nodige aan te merken op de ontwerpfilosofie achter het EHS-beleid. Dit geldt ook voor de wijze waarop dit 'deltaplan' voor de natuur wordt ingevoerd. Dat is de aanleiding om hier nader in te gaan op enkele kritiekpunten daaromtrent en ook op de problemen met de realisatie van de EHS. Want het zal gezien het bestaan van de zojuist beschreven verschillende ideeën over natuur en de relatie tussen cultuur en natuur niet verwonderen dat de realisatie van de EHS niet probleemloos verloopt. Het beleid wordt namelijk vanuit verschillende kanten aangevallen en actoren trachten de uitvoering ervan te frustreren (Metz 1998, Feddes c.s. 1998, Van der Windt c.s. 1997). De agrariërs zijn van mening dat de natuur binnen de EHS te natuurlijk wordt en te weinig ruimte laat voor de agrarische (neven)functies. Sommige landschapsarchitecten verkeren in de veronderstelling dat de hele EHS wilde natuur wordt en dat de EHS als een wals over het landschap zal gaan. De natuurbeschermers maken zich zorgen over de wijze waarop op streekniveau de EHS ingevuld wordt en zijn van mening dat er te weinig natuur zal komen. Vooral de inbreng van de lagere overheden en landbouwers zou ertoe lei-

¹⁵ Zie noot 14.

den dat de EHS een optelsom dreigt te worden van lokale waarden en dat de nationale en internationale betekenis voor de biodiversiteit in deze vertaalslag verloren gaat.

Ten tijde van het ontwerpen van de EHS worden de agrariërs gezien als de vijand. Hieruit trekt LNV de consequentie dat alleen Staatsbosbeheer en de natuurbeschermingsorganisaties in aanmerking komen voor het beheer van de natuur in de EHS. Recent komt er echter meer aandacht voor particulier natuurbeheer en komt ook agrarisch natuurbeheer opnieuw in de belangstelling. Niet iedereen is hier gelukkig mee. Natuurbeschermers verwachten weinig van agrarisch natuurbeheer. De politieke belangstelling voor agrarisch natuurbeheer zou in hun ogen wel eens ten koste kunnen gaan van het bereiken van de natuurdoelen. In een aantal gevallen leidt de politieke wens om landbouwers in te schakelen bij het beheer al vooraf tot het aanpassen van de doelen zodat ze haalbaar worden voor agrariërs. Ook het verzelfstandigde Staatsbosbeheer schakelt vanuit efficiency-overwegingen steeds vaker agrariërs in voor zijn natuurbeheer, ook op de gronden die eerder door het rijk zijn opgekocht omdat die gebieden niet meer inpasbaar zouden zijn in agrarisch natuurbeheer, of te nat of te schraal voor een agrarische bedrijfsvoering. Dit is een raar signaal naar de maatschappij: "Dat is niet uit te leggen en daarom slecht voor het draagvlak."¹⁶

De natuurontwikkelingscomponent van de EHS krijgt ook kritiek vanuit de natuurbeschermingsbeweging zelf. Sommigen menen dat de plannen om natuur te ontwikkelen op vervuilde landbouwgronden tot mislukken gedoemd zijn. Zo zou natuurontwikkeling kunnen leiden tot de introductie van vervuilde (rivier)water in gebieden die nu nog relatief schoon zijn. Ook wordt het merkwaardig gevonden dat het beleid zich vooral richt op het tot stand brengen van natuurgebieden en dat er nauwelijks aandacht wordt besteed aan de verbindingzones, terwijl deze zones volgens de ontwerpfilosofie erg belangrijk zijn voor de vitaliteit van de ecosystemen (*rescue-effect*) (Van der Windt c.s. 1997). Tot slot stellen natuurbeschermers dat de aandacht voor natuurontwikkeling in de EHS niet leidt tot de benodigde herstructurering van de agrarische sector, en dat deze buiten de EHS zijn gang mag gaan. De EHS zou zo gaan fungeren als een bliksemafleider, het is als het ware excuus-beleid. De ecologische ramp die voortkomt uit de huidige agrarische productiemethodieken wordt ermee verbloed. "Zolang we de oude natuur niet kunnen behouden, zijn we de nieuwe niet waard" (Dirkmaat geciteerd door Metz 1998: 128). Tot slot stellen ecologen, archeologen en paleontologen dat ecosystemen zich niet gemakkelijk laten reconstrueren. Ecosystemen zijn namelijk onvoorspelbaar, het ontbreekt aan relevante kennis over ecologische referenties en sommige wijzigingen in het milieu zijn onomkeerbaar (Van der Windt, Swart & Rabbinge in Van de Poll & Glasmeier 1997: 27).¹⁷

Uit een aantal recente evaluaties blijkt dat het niet goed gaat met de ontwikkeling van de EHS. Het ontwerp voor de EHS is in feite een antwoord op het probleem van versnippering. Hoe staat het daar nu mee? Reijnen en de Jong (1997) constateren dat er nauwelijks een

¹⁶ Zie noot 14.

¹⁷ Volgens Feddes c.s. (1998: 12) berust de EHS op een te smalle wetenschappelijke basis. Het beleid zou zijn gebouwd op een beperkt aantal theorieën uit de biologie en ecologie. Maar ook binnen deze disciplines bestaan er volgens hen twijfels over de wetenschappelijke houdbaarheid ervan. Verder beoordelen zij de wetenschappelijke basis als smal in de zin van dat het beleid niet steunt op een grote verscheidenheid aan relevante disciplines. Deze beperkte wetenschappelijke oriëntatie van het beleid, zou ten grondslag kunnen liggen aan de scheidingsgedachte in de EHS. Voor een meer op verweving gebaseerd beleid zou uit een breder repertoire aan wetenschappelijke disciplines moeten worden geput.

toename is van het aantal grote gebieden. Ook neemt de relatieve randlengte van de gebieden nauwelijks af zodat er geen vermindering van omgevingsinvloeden valt te verwachten. De verbindingszones zijn nog onvoldoende uitgewerkt, en van de onderzochte verbindingszones is de verwachting dat slechts 35% zal functioneren voor de soorten waarvoor ze bedoeld zijn. De aanleg van de verbindingszones volgens de huidige praktijk is dus geen oplossing voor het versnipperingsprobleem van soorten op lokale of regionale schaal. Bovendien kan een verbindingszone voor de ene soort een barrière voor een andere soort zijn; of sterker: zelfs ongewenste soorten toegang geven tot een gebied.¹⁸ Ook het RIVM en de DLO constateren in de recent verschenen Natuurbalans 98 dat de doelen voor het natuurbeleid niet gehaald worden. De snelheid van de achteruitgang van de kwaliteit van natuur en landschap neemt weliswaar af, maar er is nog geen sprake van een trendbreuk. De achteruitgang van de biodiversiteit zet zich voort, het landschap wordt steeds eenvormiger en de omvang van de gebieden met een kleinschalig, streekeigen karakter gaat achteruit. Dit geldt ook voor grootschaliger landschappen met een open karakter zoals veenweide-gebieden en droogmakerijen. In de Natuurbalans wordt geconstateerd dat bij het huidige tempo en de wijze van invulling de verwezenlijking van de EHS in 2018 niet haalbaar is. De aandacht is sterk gericht geweest op het vergroten van het natuurareaal, maar nu is het realiseren van natuurkwaliteit een belangrijke uitdaging. Maar ook de verwerving van gronden verloopt niet volgens planning. De grondprijzen stijgen, wettige instrumenten om gronden te verwerven schieten tekort en de provincies hebben hun huiswerk niet gedaan (Binnenlands Bestuur 3/7/1998). Het beleid gericht op de verwerving van gronden door de overheid (Dienst Landelijk Gebied) wordt bovendien door velen te kostbaar gevonden. Met dit geld zou mogelijk meer natuur ontwikkeld kunnen worden, door bijvoorbeeld agrariërs te betalen voor natuurproductie. Het tekort voor het realiseren van de EHS bedraagt anno 1999 volgens het CPB zo'n twee miljard.

Niet alleen de vertraging van de realisatie van de EHS baart zorgen. Ook de wijze waarop het beleid wordt uitgevoerd staat bloot aan kritiek. De besluitvorming wordt als te hiërarchisch ervaren. De WRR beschrijft de EHS als een "schoolvoorbeeld van klassieke top-down-planning" (1998: 137). De EHS wordt te veel in de beslotenheid van het ambtelijk apparaat bedacht (Feddes c.s. 1998: 11). Daar komt bij dat zowel de overheid als de particuliere natuurbeschermingsorganisaties weinig inspraak toelaten vanuit de veronderstelling dat natuur niet gebaat is bij consensus of inspraak door agrariërs (van de Poll & Glasmeier 1997). De EHS zou daardoor volgens Feddes c.s. een te smalle politiek-inhoudelijke en democratische basis hebben. Metz citeert Aarts die de communicatie tussen overheid en boeren over het Natuurbeleidsplan onderzoekt. "Haar conclusie was dat het beleid, dat toch al sterk het stempel droeg van deskundigen, van boven af in de samenleving was gedropt. 'De overheid kwam met een dichtgetimmerd plan', zegt ze. 'Alles verliep volgens het *decide-announce-defend*-model, waardoor er geen ruimte is geweest voor debat of onderhandeling" (Metz 1998: 191). Ook Frissen en Bekkers bekritisieren het *top-down* ingenieursdenken in de EHS, waarin het tekentafeldenken, de blauwdrukbenadering, de ultieme overwinning van de maakbaarheidssillusie vertegenwoordigt. Het EHS-beleid is een ontkenning van het bestaan van meerdere werkelijkheidsdefinities: "We weten niet of het holistische systeemdenken van de ecologie wel zo'n adequate benadering van de reflexieve sociale werkelijkheid is" (1997: 22). De EHS is een masterplan waarin alles van krachtige doelstellingen tot gedetailleerde uitvoe-

18 Dit leidde er bij de Holterberg in Overijssel toe dat een das de eieren opvrat van de korhoen, voor welke vogel juist speciaal een natuurgebied was ingericht (Metz 198: 89).

ring vooraf is vastgesteld. "Kennis geordend via een hiërarchisch plan van vastgestelde natuur- en landschapswaarden, bepaling van uitvoeringsmodaliteiten, definitie van natuurgebieden ... We merken bij de EHS-plannen echter weinig van het relativiserende en het terugtrekkende dat zo eigen is aan de tegenwoordige positionering van de overheid in allerlei andere domeinen" (idem: 23). Met het beleid voor de EHS wordt niet erkend dat er ook in zake de natuur vele waarheden naast elkaar bestaan. Besturen in postmoderne tijden bestaat er vooral uit die variëteit blijvend te honoreren. Voor het EHS-beleid zou dan ook meer inspiratie en inzichten ontleend mogen worden aan de notie van zelfregulering en zelforganisatie die zo kenmerkend is voor biologische en ecologische systemen (idem: 20-24).

Geconcludeerd kan worden dat de uitvoering van het EHS-beleid niet onproblematisch verloopt. Niet alleen de inhoud van het beleid wordt van verschillende kanten bekritiseerd, ook de hiërarchische wijze waarop de besluitvorming is vormgegeven blijkt veel partijen niet aan te spreken. De ontwikkeling van de EHS loopt inmiddels vertraging op en de natuurdoelen worden binnen de EHS niet gehaald. Het EHS-beleid lijkt ook nadelige consequenties te hebben voor de natuur buiten de EHS.

6.4 Evaluatie beleid Ecologische Hoofdstructuur

6.4.1 Inleiding

De Ecologische Hoofdstructuur verkeert nog volop in de fase van uitwerking en realisatie. Omdat de EHS nog volop in ontwikkeling is, hebben de toetsingen in deze casestudy zowel ex-post als ex-ante kenmerken. Zoals uit de beschrijvingen in de vorige paragraaf duidelijk zal zijn geworden, is er sinds de introductie van het beleidsconcept veel geschreven en gedebatteerd over de EHS. De verschillende argumenten die daarbij zijn genoemd worden in deze evaluatie gebruikt om het beleid voor de EHS te bezien in het licht van de drie discourses die in hoofdstuk 3 zijn beschreven. Daarbij wordt, net als in de voorgaande casestudy's, gebruikgemaakt van de criteria die daartoe uit de discourses zijn afgeleid. Tabel 6.2 geeft een overzicht van die criteria en de daarop ¹⁹

¹⁹ Van deze casestudy is een separaat rapport beschikbaar met een uitgebreide casusbeschrijving en een nadere toelichting op de gemotiveerde waarderingen bij de afzonderlijke criteria (Zwanikken 1998d).

Tabel 6.2: Overzicht EHS van de toegekende waarderings op de criteria

Discours	Criteria	Waarde- ringen
Geen verspilling van ruimte	minimalisering van de verschillende vormen van afwenteling op de sleutelvoorraden, met aandacht voor de gevolgen van de ruimtelijke ingreep voor:	niet
	• andere gebieden	niet
	• de sleutelvoorraad energie	niet
	• de sleutelvoorraad biodiversiteit	sterk
	• de keuzevrijheid van toekomstige generaties	zwak
Van ruimtegebrek naar ruimtegebruik	beperking uitbreiding van stedelijk grondoppervlak, met aandacht voor het:	+
	• niet verloren laten gaan van investeringen in stedelijk gebied	+
	• intensiveren grondgebruik van bestaand stedelijk gebied	+
	• intensiveren grondgebruik van eventuele stedelijke uitbreidingen	+
	• restricties aan stedelijk grondgebruik in het landelijk gebied	+
Terug naar de ruimte	• accent op de ruimte c.q. de leefomgeving en haar kwaliteiten	sterk
	• vooraf ruimtelijke kwaliteiten expliciteren en waarderen	sterk
	• afweging ruimtelijke kwaliteiten ten opzichte van elkaar	sterk

6.4.2 Evaluatie vanuit het discours 'Geen verspilling van ruimte'

Bij het discours 'Geen verspilling van ruimte' gaat het om de vraag of in de besluitvorming bewust rekening wordt gehouden met verschillende vormen van afwenteling en of er wordt gezocht naar een minimalisering van die verschillende vormen van afwenteling.

Het ontwerp voor de EHS kan worden gezien als een offensieve reactie op de verspilling van de voorraad biodiversiteit in Nederland. Het EHS-beleid gaat in termen van dit discours vooral om het instandhouden en vergroten van de voorraad ruimte voor biodiversiteit.

Daartoe wordt een claim op de voorraad ruimte van Nederland gelegd, te weten zo'n twintig procent. In de besluitvorming wordt daarbij, volgens de critici (zie paragraaf 6.3) onvoldoende gezocht naar een afweging in relatie tot de verschillende andere vormen van afwenteling. Opvallend daarbij is dat de claim voor nieuwe natuur vrijwel uitsluitend ten koste gaat van de voorraad landbouwgrond. Met andere woorden: de ene groene functie wordt voor de andere groene functie ingeruild. Aanvankelijk gaat de aandacht bij de beleidsontwikkeling vooral uit naar het vergroten van de voorraad 'natuurlijke' biodiversiteit. Later komen hier ook andere overwegingen bij en krijgen cultuurnatuur en natuurproductie door agrariërs meer aandacht. Ten aanzien van het hoofdcriterium, de minimalisering van de gevolgen van de verschillende vormen van afwenteling op de sleutelvoorraden, valt dan ook te concluderen dat er alleen aandacht is voor de afwenteling op de voorraad biodiversiteit.

De besluitvorming over het EHS-beleid wordt door LNV niet in relatie gebracht met de gevolgen van de ingreep voor de sleutelvoorraad energie. De thematiek van afwenteling op toekomstige generaties komt slechts indirect aan de orde. Er is weliswaar behoefte aan het behouden van de voorraad biodiversiteit voor de toekomst, maar antropocentrische motie-

ven, LNV spreekt later in het project Boomhut van 'mensen-wensen', spelen daarbij voor de ontwerpers nauwelijks een rol. Het negeren van de culturele betekenis van grootschalige natuuringrepen is daar een voorbeeld van (Smit c.s. 1996).

De conclusie is dat de ideeën uit dit discours nauwelijks een rol van betekenis spelen bij het ontwerpen van het EHS-beleid. LNV besteedt in het ontwerp voor de EHS alleen aandacht aan het vergroten van de voorraad biodiversiteit. Op dit subcriterium wordt dan ook een sterke score verkregen. Afwenteling op de sleutelvoorraden energie en afwenteling op andere gebieden spelen geen rol in de besluitvorming. Ook wordt er geen optimum gezocht in het minimaliseren van de gevolgen van de verschillende vormen van afwenteling op de sleutelvoorraden. Het is opvallend dat er bij het EHS-beleid voor een offensieve strategie is gekozen, waarbij er zelfs extra ruimte wordt geclaimd voor nieuwe natuur. Deze strategie past niet bij het gedachtengoed van het discours 'Geen verspilling van ruimte', dat vooral defensief van aard lijkt te zijn. Dit discours is immers vooral gericht op het beperken van afwentelingsgevolgen, en niet zozeer op het 'repareren' daarvan. Het gedachtengoed van dit discours lijkt dus geen rol van betekenis te hebben gespeeld bij de vormgeving van de EHS. Wellicht komt dit omdat de identificatie van de sleutelvoorraden-problematiek vrij recent is. Dit zou een verklaring kunnen zijn voor het gebrek aan aandacht voor die samenhang. Op het moment dat het EHS-beleid wordt ontworpen, eind jaren tachtig, is alleen het probleem van de achteruitgang van de biodiversiteit in beeld. Dit vraagstuk wordt dan nog niet in verband gebracht met verspilling noch in samenhang gezien met andere vormen van afwenteling.

6.4.3 Evaluatie vanuit het discours 'Van ruimtegebrek naar ruimtegebruik'

Het discours 'Van ruimtegebrek naar ruimtegebruik' draait om het stoppen van het proces van uitbreiding van het stedelijk ruimtebeslag opdat het draagvlak van bestaande steden in stand blijft en de open ruimte zoveel mogelijk gevrijwaard blijft van verdere aantasting door nieuwe verstedelijking. De aanhangers van dit discours hebben nadrukkelijk een stedelijke optiek. Dit komt ook tot uitdrukking in de criteria die in de discoursanalyse zijn geformuleerd, en die vooral betrekking hebben op stedelijke uitbreidingen. Ook is in hoofdstuk 3 geconcludeerd dat de aanhangers van dit discours in vrij abstracte formuleringen over het landelijk gebied spreken. Uitspraken over een gewenste inrichting van het landelijk gebied blijven namelijk achterwege. Er is weliswaar zorg over het verlies aan open ruimte of het verlies aan biodiversiteit, maar de verstedelijking wordt gezien als de boosdoener van de achteruitgang ervan. De landbouw, die door zowel de voor- als de tegenstanders van de EHS als een belangrijke veroorzaker van de achteruitgang van de natuur wordt gezien, blijft in dit discours buiten beeld.

Dit discours lijkt geen rol van betekenis te spelen in de besluitvorming over de EHS. De ideeën uit dit discours komen niet tot uitdrukking in het EHS-ontwerp. Er wordt namelijk geen verband gelegd tussen de aanwijzing van gebieden voor de EHS en gebieden onder grote verstedelijkingsdruk, waar de aanhangers van dit discours graag beleid voor willen dat uitbreiding van de verstedelijking beperkt. LNV heeft het EHS-beleid ook niet in verband gebracht met beleid voor gebieden die vallen onder het open-ruimte-beleid, restrictief beleid, Randstadgroenstructuur of het Bufferzonebeleid.

Een ander element is dat de ontwerp-filosofie van de EHS uitgaat van een scheiding van functies. Landbouw en natuur worden bijvoorbeeld zoveel mogelijk uit elkaar gehaald. De aanhangers van dit discours zijn juist voor het combineren van functies, althans in het stede-

lijk gebied, uit het oogpunt van optimaal en intensief ruimtegebruik. Het ligt daarom in de verwachting dat het combineren van natuur met recreatieve, landbouwkundige of andere economische functies als grondwinning niet direct geschuwd zouden worden door de aanhangers van dit discours, mits daarmee geen stedelijke functies in het landelijke gebied zouden worden geïntroduceerd.

Het EHS-beleid krijgt slechts één 'sterke' waardering op een subcriterium uit dit discours vanwege de beperkingen die de EHS oplegt aan nieuwe verstedelijking. Overigens is het EHS-beleid op dit punt in de praktijk niet altijd succesvol. In hoofdstuk 4 is immers al beschreven dat de wijk IJburg, ondanks protesten vanwege de inbreuk op de EHS, in het IJmeer wordt aangelegd. Geconcludeerd kan worden dat het EHS-beleid slechts goed scoort vanuit het oogpunt van de positieve invulling van de open ruimte. Het negeren van de culturele betekenis van het EHS-project, bijvoorbeeld voor de stedeling, en de voorgestane scheiding tussen functies worden niet gewaardeerd. Duidelijk is dat dit discours evenmin een rol van betekenis heeft gespeeld bij de vormgeving van het EHS-beleid. Was dit wel het geval geweest dan zou, net als bij het vorige discours geconcludeerd werd, de EHS een minder sectorale oriëntatie kennen en wellicht ook een breder draagvlak, zeker als het EHS-ontwerp het open-ruimte-beleid van VROM mede zou ondersteunen.

6.4.4 Evaluatie vanuit het discours 'Terug naar de ruimte'

De criteria in het discours 'Terug naar de ruimte' hebben in het bijzonder betrekking op de aandacht in de besluitvorming voor het product in termen van ruimtelijke kwaliteiten. Het gaat erom in hoeverre ruimtelijke kwaliteiten ten behoeve van de besluitvorming vooraf worden geëxpliciteerd, gewaardeerd en ten opzichte van elkaar gewogen.

De ontwerpers van de EHS hebben al in de fase van het beleidsontwerp duidelijke ideeën over zowel de kwantitatieve als kwalitatieve doelstellingen voor de EHS. Ten behoeve van de nageschakelde besluitvorming is onder meer het 'Handboek natuurdoeltypen in Nederland' uitgebracht dat maar liefst 132 natuurdoeltypen voor natuurbehoud en natuurontwikkeling beschrijft. Het rapport 'Ecosystemen in Nederland' geeft aan welke moeilijk te realiseren natuurdoeltypen met welke oppervlakten binnen de EHS gerealiseerd dienen te worden. De natuurdoeltypen in combinatie met de oppervlaktedoelstellingen kunnen gezien worden als gespecificeerde ruimtelijke kwaliteiten waar in het EHS-beleid naar gestreefd wordt. Het ministerie van LNV heeft hiermee duidelijk de intentie de gewenste ruimtelijke kwaliteiten te expliciteren en te waarderen. Ook worden deze verschillende kwaliteiten ten opzichte van elkaar gewogen. Het EHS-beleid krijgt daarom op alledrie de criteria een sterke waardering. De EHS sluit blijkbaar goed aan op het gedachtegoed van dit discours.

De conclusie is dat de besluitvorming over de EHS sterk gericht is op het realiseren van een van te voren gedefinieerd product waarvan de kwaliteiten gedetailleerd omschreven worden. Het EHS-beleid sluit daarom goed aan op de ideeën uit dit discours. Het is overigens van belang om op te merken dat er veel kritiek is op het EHS-beleid. Het zou te veel uitgaan van een sterk *top-down* en technocratisch denken over de te realiseren kwaliteiten. Het vooraf vastleggen van die kwaliteiten leidt tot weerstanden bij actoren met andere ideeën over de te realiseren kwaliteiten. Het is op deze plaats wat voorbarig om op te merken, maar de controverses die in de paragraaf 6.3 staan beschreven zouden wellicht als een waarschuwing gezien moeten worden voor de mogelijke gevolgen van het stringent doorvoeren van de ideeën uit dit discours in de ruimtelijke besluitvorming. In hoofdstuk 8 wordt hier nog op teruggekomen.

6.4.5 Conclusies

Uit de toetsing van de EHS aan de criteria die uit de verschillende discoursen zijn afgeleid valt te concluderen dat het gedachtegoed van twee van de drie ervan niet of nauwelijks een rol lijkt te hebben gespeeld bij de totstandkoming van het EHS-beleid. Alleen de argumenten en ideeën die passen bij het gedachtegoed van het discours 'Terug naar de ruimte' zijn herkenbaar in het EHS-beleid. Dit is opvallend omdat in de eerder beschreven cases de ideeën van de eerste twee discoursen beter te herkennen waren. Wellicht komt dit voort uit het gegeven dat de EHS geen specifiek ruimtelijk beleid is, maar natuurbeleid met een ruimtelijke component. Het is bovendien geen beleid dat ontworpen wordt door de ambtenaren van VROM maar door die van LNV. Het EHS-beleid is dan ook te kenmerken als sectoraal beleid met belangrijke ruimtelijke implicaties.

Van het discours 'Geen verspilling van ruimte' is alleen een deelaspect, te weten het idee dat de voorraad ruimte voor biodiversiteit vergroot dient te worden, herkenbaar in het EHS-beleid. Waarschijnlijk is de verbreding van dit discours van recenter datum en speelde de voorraad-problematiek in bredere zin niet of nauwelijks ten tijde van de vormgeving van het EHS-beleid. Zoals gezegd, zit er wel een voorraadgedachte in het reserveren van voldoende ruimte voor de instandhouding van de biodiversiteit; de meer offensieve strategie die met de EHS is ingezet wordt dan ook gewaardeerd door de aanhangers van dit discours. Het negeren van de samenhang tussen de verschillende sleutelvoorraden in het EHS-beleid verklaart wellicht de eenzijdige aandacht voor de landbouwproblematiek in dit natuurbeleid.

Het discours 'Van ruimtegebrek naar ruimtegebruik' heeft weinig affiniteit met het EHS-beleid. De aanhangers van dit discours hebben een sterk stedelijke oriëntatie en maken zich vooral zorgen over het wegvallen van het draagvlak voor de steden door de suburbanisatie. Het behoud van de open ruimte wordt weliswaar erg belangrijk gevonden maar er wordt in dit discours weinig aandacht besteed aan een concretisering van dit beleid. Alleen het sub-criterium 'restricties aan stedelijk grondgebruik in het landelijk gebied' krijgt een sterke waardering, want in EHS-gebieden wordt verdere verstedelijking geweerd. Verder zijn er echter weinig raakvlakken tussen dit discours en het EHS-beleid. Er is bijvoorbeeld nauwelijks aandacht voor de relatie stad-natuur, of de recreatieve betekenis van natuur voor stadsbewoners. De ontwerpers van het EHS-beleid laten hun beleid niet aansluiten op het verstedelijkingsbeleid. Zo wordt er bij de keuze van de EHS-gebieden geen rekening gehouden met het Bufferzonebeleid tussen steden, de Randstadgroenstructuur of het restrictieve beleid uit de Structuurschets landelijke en stedelijke gebieden uit 1989.

Het EHS-beleid sluit wel goed aan op het gedachtegoed van de aanhangers van het discours 'Terug naar de ruimte'. Op alle drie de criteria die uit dit discours zijn afgeleid krijgt de EHS een sterke waardering. De sterke mate waarin dit beleid op het product focust en de aandacht voor het beschrijven, waarderen en afwegen van gewenste kwaliteiten worden hoog gewaardeerd. Deze aandacht voor het product in termen van vooraf gedefinieerde kwantiteiten en kwaliteiten leidt bij het EHS-beleid echter wel tot de nodige weerstand van actoren die zich niet in de kwaliteitsdefinities van de EHS-ontwerpers kunnen vinden (zie paragraaf 6.3). Deze actoren typeren de besluitvorming als te technocratisch en *top-down*.

7 Nederland 2030

7.1 Inleiding

Het project 'Verkenning ruimtelijke perspectieven, Nederland 2030' van de Rijksplanologische Dienst (zie kader 7.1) is de vierde en laatste casestudy waarin een voorbeeld van de huidige Nederlandse ruimtelijke ordeningspraktijk wordt gezien in het licht van de criteria die zijn afgeleid uit de drie discourses.

Kader 7.1: 'Nederland 2030'

'Nederland 2030' is een project van de Rijksplanologische Dienst waarin de uitgangspunten en opties voor het ruimtelijk beleid na 2010 worden verkend. Het project moet de bouwstenen leveren voor een vernieuwing van het ruimtelijk beleid die wordt vastgelegd in de Vijfde nota over de ruimtelijke ordening die naar verwachting najaar 2000 zal verschijnen. 'Nederland 2030' is opgezet als een open planproces, dat gekenmerkt wordt door intensieve communicatie met een groot aantal groeperingen uit de samenleving. In de loop van dit planproces zijn zes ruimtelijke vraagstukken, dertien discussiescenario's en tot slot vier ruimtelijke perspectieven geformuleerd. Deze bouwstenen vormen de belangrijkste bijdragen van 'Nederland 2030' aan het toekomstig ruimtelijk beleid.

In het kader van dit onderzoek is gekozen voor een bestudering van 'Nederland 2030' omdat in dit project een brede inventarisatie plaatsvindt van actuele en toekomstige ruimtelijke vraagstukken en mogelijke oplossingsrichtingen verkend worden, die bovendien in verband worden gebracht met uiteenlopende sturingsfilosofieën. Het is interessant om te zien in hoeverre de ideeën uit de verschillende discourses meespelen in de discussies over 'Nederland 2030' en om te zien in hoeverre die ideeën worden uitgewerkt in de uiteindelijke ruimtelijke perspectieven en wat de consequenties daarvan zijn voor het toekomstige ruimtelijk beleid.

In dit hoofdstuk wordt begonnen met een nadere omschrijving van het project 'Nederland 2030'. Daartoe wordt in paragraaf 7.2 ingegaan op het gevolgde werkproces dat leidt tot het formuleren van zes opgaven, dertien discussiescenario's en vier perspectieven. In deze bouwstenen voor de vernieuwing van het ruimtelijk beleid zijn ideeën te vinden die aansluiten op het gedachtegoed uit de discourses die in hoofdstuk 3 zijn geschetst. In tegenstelling tot de gevolgde werkwijze bij de voorafgaande casestudy's wordt in dit hoofdstuk geen aparte paragraaf met controverses of dilemma's opgenomen. Dit is niet omdat er geen kritiek wordt geuit op (de inhoud van) het project; maar 'Nederland 2030' is door de Rijksplanologische Dienst opgezet als een open planproces, met veel ruimte voor discussie. Daardoor wordt er voortdurend commentaar uitgelokt van overheden, beroepsbeoefenaren en maatschappelijke organisaties. Dit commentaar wordt vervolgens door het projectteam van 'Nederland 2030' verwerkt in het verdere verloop van het project. De discussies worden daarom niet apart beschreven maar meegenomen in de beschrijving van paragraaf 7.2. Op basis van die beschrijving wordt in paragraaf 7.3 het project Nederland 2030 geëvalueerd,

waarbij de criteria worden gebruikt die in hoofdstuk 3 uit de discoursen zijn afgeleid. De literatuurlijst bevat een separaat overzicht van de geraadpleegde literatuur ten behoeve van deze casestudy.

7.2 Bouwstenen voor de formulering van toekomstig ruimtelijk beleid

7.2.1 Inleiding

In maart 1996 start de Rijksplanologische Dienst het project 'Nederland 2030' met de brochure 'Aan zet voor Nederland 2030' waarmee de eerste stap wordt gezet ten behoeve van het formuleren van nieuw ruimtelijk beleid voor de periode na 2010. Na verschillende tussenproducten verschijnt in juli 1997 de 'Discussienota', waarin vier verschillende ruimtelijke perspectieven worden geschetst (zie kader 7.7). Deze perspectieven geven elk een beeld van een mogelijke inrichting van Nederland in 2030 en de wijze waarop de ruimtelijke ordening die inrichting zou kunnen realiseren. Het doel van deze nota is nadrukkelijk niet om te kiezen voor één van de vier geschetste perspectieven, maar om reacties op te roepen over de geschetste maatschappelijke ontwikkelingen en de ruimtelijke sturingsmogelijkheden. In april 1998 verschijnt bovendien de nota 'Debat', waarin verslag wordt gedaan van de resultaten van de gevoerde discussies in het kader van het project 'Nederland 2030'. De Discussienota en de nota Debat kunnen worden beschouwd als de eindproducten van het project 'Nederland 2030'.

Er wordt veel gediscussieerd en geschreven ten behoeve en naar aanleiding van 'Nederland 2030'. De Discussienota, het eindproduct van het project, maakt melding van tientallen werkconferenties, workshops, rondetafelgesprekken, expertmeetings en presentaties. Al deze activiteiten leiden tot meer dan veertig gepubliceerde tussenproducten, tientallen schriftelijke (inspraak)reacties, de nodige artikelen en publiciteit in de pers. De nota Debat meldt dat er naar aanleiding van de publicatie van de Discussienota opnieuw een groot aantal communicatieactiviteiten plaatsvindt: regionale politiek-bestuurlijke bijeenkomsten, landelijke bijeenkomsten en studiedagen, presentaties, discussies, workshops en zogenaamde windstrekendebatten in samenwerking met de stichting Het Metropolitane Debat. De resultaten van het politieke en publieke debat, die zijn vastgelegd in de verschillende publicaties over 'Nederland 2030' zullen worden betrokken bij de voorbereiding van de Vijfde nota voor de ruimtelijke ordening. Het project 'Nederland 2030' levert echter meer producten op. Niet alleen verschijnt er een grote verscheidenheid aan publicaties in het kader van het project, ook levert 'Nederland 2030' een onzichtbaar product op (Wallagh 1992: 94, Zwanikken c.s. 1993: 19) in de vorm van het draagvlak dat in de loop van het project is ontstaan voor de beleidsvernieuwing die gestalte moet krijgen in de Vijfde Nota.

De Rijksplanologische Dienst beschrijft het project Nederland 2030 als een 'reeks van activiteiten voor overleg, discussie en samenwerking met andere partijen' dat wordt gekenmerkt als een 'open planproces'. Het project is ingericht 'om de creativiteit van alle deelnemers aan het debat optimaal te benutten' (1996f: 9). Het doel van het communicatieproces is volgens de Rijksplanologische Dienst tweeledig: "Enerzijds een inhoudelijk doel: overdracht van informatie en inzicht verwerven in (regiospecifieke) problemen, opgaven en oplossingsrichtingen als ingrediënten voor beleidsvernieuwing. Anderzijds een procesmatig doel: inzicht in het nut en de noodzaak van beleidsvernieuwing en het verwerven van draagvlak daarvoor" (Ministerie van VROM 1998d: 4-5).

Zoals gezegd moet het project Nederland 2030 bouwstenen aandragen voor toekomstig ruimtelijk beleid. Ten behoeve van de formulering van deze bouwstenen deelt de Rijksplanologische Dienst het project in verschillende fasen in. Elke fase wordt afgesloten met een (werk)document. De eerste fase start in maart 1996 met de publicatie van de nota 'Aan zet voor Nederland 2030' (Ministerie van VROM 1996f). In deze nota wordt een inventarisatie van ruimtelijke vraagstukken voor de periode tot 2030 beschreven. De tweede fase van het project bestaat uit het maken van basisverkenningen door middel van het opstellen van dertien verschillende discussiescenario's die worden beschreven in de nota 'Tussenbalans' (Ministerie van VROM 1996g). In de derde fase worden op basis van de dertien discussiescenario's vier samenhangende perspectieven geschetst. Deze perspectieven zijn, in onuitgewerkte vorm, geïntroduceerd in de nota 'Eindspel' (Ministerie van VROM 1997c). De perspectieven worden vervolgens uitgebreid bediscussieerd en nader uitgewerkt in de 'Discussienota Nederland 2030' (Ministerie van VROM 1997b). Deze vier perspectieven worden in 1997 uitgedragen, getoetst en verder ontwikkeld door communicatieactiviteiten met publiek en politiek waarvan in de nota 'Debat' verslag wordt gedaan (Ministerie van VROM 1998b). Hieronder wordt achtereenvolgens ingegaan op de zes vraagstukken, de dertien discussiescenario's en tot slot de vier perspectieven.

7.2.2 De eerste fase: zes vraagstukken geïdentificeerd

Bij aanvang van het project Nederland 2030 inventariseert de Rijksplanologische Dienst een aantal ruimtelijke vraagstukken, later worden deze vraagstukken opgaven genoemd. Voor de periode 2010 – 2030, waar de beleidsvernieuwing betrekking op heeft, worden zes ruimtelijke opgaven geïdentificeerd. De Rijksplanologische Dienst kiest bewust voor de periode na 2010 omdat verondersteld wordt dat het ruimtelijk beleid tot 2010 al vast ligt in de Vinex en de actualisatie daarvan. In het debat over deze opgaven wordt echter kritiek geuit op deze veronderstelling. Want een koerswijziging van het beleid na 2010 zou ook consequenties kunnen hebben voor het beleid tot 2010. Een voorbeeld hiervan zijn de problemen die kunnen ontstaan met de handhaving van beleid waarvan al is aangekondigd dat het na 2010 zal worden afgeschaft. De zes opgaven staan in kader 7.2 kort weergegeven. Aan de rechterzijde worden zes actuele problemen genoemd waar het toekomstige ruimtelijke beleid een antwoord op zou moeten geven. Aan de linkerzijde staan de daarbij behorende opgaven. De opgaven zijn nogal abstract geformuleerd en hebben in een aantal gevallen het karakter van een uitdaging of een bezweringsformule gekregen, zoals: 'Sociale diversiteit als kans' en 'Duurzame economische ontwikkeling in internationaal perspectief'. Aanvankelijk worden er door de Rijksplanologische Dienst vijf ruimtelijke vraagstukken gedefinieerd voor deze periode, maar naar aanleiding van de discussie over de opgaven wordt er een zesde toegevoegd: 'De eigenwaarde van natuur, landschap en biodiversiteit' (Ministerie van VROM 1996g). Het is opvallend dat de ambtenaren van VROM deze opgave niet zelf hadden benoemd, waar-schijnlijk komt dit omdat de Ecologische Hoofdstructuur, de ruimtelijke neerslag van het na-tuurbeleid van het rijk, tot het beleidsterrein van het ministerie van LNV wordt gerekend (zie ook hoofdstuk 6).

In de geïnventariseerde opgaven kunnen de zorgen van twee van de drie discoursen herkend worden. De afwentelingsproblemen die in het discours 'Geen verspilling van ruimte' centraal staan, zijn meer en minder expliciet terug te vinden in de opgaven 1, 2, 3 en 6. Opgave 1 verwoordt nadrukkelijk de problematiek die in het discours 'Van ruimtegebrek naar ruimtegebruik' centraal staat. Opvallend genoeg wordt er geen opgave geformuleerd die aansluit op de problemen die in het discours 'Terug naar de ruimte' centraal staan.

Kader 7.2: De zes geformuleerde opgaven voor 'Nederland 2030' (Ministerie van VROM 1997c: 6)

Opgaven	Problemen
1 Ruimteclaims: verscheidenheid van Stad en Land	Verdunning en uitdijing van de stad
2 Effecten van mobiliteit en infrastructuur	Verstopte wegen + een versnipperd leefmilieu
3 Duurzame economische ontwikkeling in internationaal perspectief	Economische groei ten koste van het milieu
4 Sociale diversiteit als kans	Sociale fragmentatie en segregatie
5 Sturingskracht van de (rijks)overheid	De machteloze burger en de terugtrekkende overheid
6 Eigenwaarde van natuur, landschap en biodiversiteit	De natuur delft het onderspit

7.2.3 De tweede fase: dertien discussiescenario's ontworpen

De Rijksplanologische Dienst geeft in de tweede fase van het project opdracht aan verschillende adviesbureaus tot het ontwerpen van dertien verschillende discussiescenario's waarin gereageerd wordt op de zes ruimtelijke opgaven (zie kader 7.3). Deze scenario's stellen daartoe een bepaald ruimtelijk probleem in de vorm van een onderbouwde stellingname aan de orde. Een discussiescenario wordt door de Rijksplanologische Dienst omschreven als 'een intern consistente en plausibele redenering over hoe de toekomst er mogelijk uit zou kunnen zien'. Deze scenario's zijn bedoeld om verschillende mogelijke, en wellicht wenselijke, ruimtelijke toekomstbeelden van Nederland te schetsen. Deze scenario's worden bovendien gebruikt als inzet voor de publieke discussie in de tweede fase van het project. In de nota

Kader 7.3: De dertien discussiescenario's voor 'Nederland 2030' (Ministerie van VROM 1996g: 20)

1. Stop uitbreiding stedelijk ruimtebeslag!
2. Ruimte voor water en energie
3. Zandstad: kansen voor de Randstad!
4. Europa zorgt zelf voor voedsel
5. Nat, natter, natuur
6. Nederland als kunstwerk
7. Middelgrote stad? Menselijke maat!
8. Vergezicht in Noorderlicht
9. Nederland beweegt!
10. Agribusiness: meer kennis met minder grond
11. Nederland Transferland
12. Sociaal mozaïek – Keuzevrijheid
13. Thuis is het centrum van de wereld

Eindspel (Ministerie van VROM 1997c) wordt verslag gedaan van deze discussie. De keuze van de onderwerpen van de scenario's is gebaseerd op de resultaten van de publieke discussie in de eerste fase. Daarnaast moesten ze nauw aansluiten bij de zes opgaven voor 2030. Er wordt door de Rijksplanologische Dienst niet gestreefd "naar een volledig samenhangend pakket van scenario's, maar juist het divergeren van de scenario's stond voorop om de inhoudelijke breedte en verschillen aan het licht te brengen. Vroegtijdig inperken en afstemmen van de uitwerkingen zou het zicht kunnen belemmeren op nieuwe kansen en mogelijkheden" (Ministerie van VROM 1996g: 19). Een ambtenaar spreekt dan ook treffend van een "schot hagel op de toekomst".¹

Net als bij de zes opgaven zijn er bij deze discussiescenario's verbanden te leggen met de onderscheiden discoursen. Er zijn vier scenario's die geheel of gedeeltelijk ingaan op de problemen die in het discours 'Geen verspilling van ruimte' centraal staan. Het betreft het scenario 'stop uitbreiding stedelijk ruimtebeslag!' waarin men zich zorgen maakt over zowel de afwenteling op andere gebieden als op de voorraad biodiversiteit. De scenario's 'ruimte voor water en energie' en 'Europa zorgt zelf voor voedsel' zijn volledig gebaseerd op de problematiek van de afwenteling op de sleutelvoorraden ruimte, energie en biodiversiteit. Het vierde scenario, 'nat, natter, natuur', is specifiek gericht op het vergroten van de voorraad biodiversiteit. Twee van de dertien scenario's sluiten aan op het discours 'Van ruimtegebruik naar ruimtegebrek'. Dit zijn het scenario 'stop uitbreiding stedelijk ruimtebeslag', dat zelfs volledig gebaseerd lijkt te zijn op dit gedachtegoed. In wat mindere mate is dit het geval in het scenario 'nat, natter, natuur'. Noch de opgaven, noch de scenario's sluiten aan op de ideeën die leven in het derde discours 'Terug naar de ruimte'. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de scenario's bedoeld zijn om gewenste toekomstbeelden te schetsen en dat daarbij nauwelijks wordt ingaan op de besluitvorming die daar naartoe moet leiden. Juist die besluitvorming staat centraal in 'Terug naar de ruimte'.

7.2.4 De derde fase: de dertien discussiescenario's teruggebracht tot vier perspectieven

De dertien discussiescenario's worden in workshops, regionale werkconferenties en dergelijke met allerlei externe partners en organisaties bediscussieerd. De scenario's en het commentaar uit deze discussies worden gebruikt als bouwstenen voor het opstellen van vier perspectieven met de namen Stedenland, Parklandschap, Stroomland en Palet. De dertien scenario's worden in deze fase door het projectteam 'Nederland 2030' gereduceerd tot vier perspectieven (zie kader 7.4). Een perspectief wordt door de Rijksplanologische Dienst omschreven als een wenselijk beeld omdat het oplossingsrichtingen voor kwantitatieve en kwalitatieve knelpunten in ruimtegebruik bevat en potenties benut. "Het geeft uitdrukking aan de wijze waarop aangekeken kan worden tegen de gewenste nationale ruimtelijke hoofdstructuur en de aard van de interventies die daarvoor noodzakelijk zijn. Een dergelijk beeld is dus gebiedsgericht, doet uitspraken over samenhangen tussen ruimtelijke patronen en processen, is integraal in de benadering van alle ruimtelijke functies in verschillende constellaties en spreekt zich uit over realiseringskansen en de daarvoor noodzakelijke sturing, zoals interventies en investeringen" (Ministerie van VROM 1997c: 20).

Bij het opstellen van de perspectieven worden bepaalde scenario's door de Rijksplanologische Dienst als kernscenario gehanteerd, anderen worden als bouwsteen gebruikt. Beide

¹ Interview met drs. E.C. van Uum, Rijksplanologische Dienst, 25-06-98.

Kader 7.4: Discussiescenario's als bouwstenen voor de perspectieven (Ministerie van VROM 1997c)

	Stedenland	Parklandschap	Stromenland	Palet
1. Stop uitbreiding stedelijk ruimtebeslag!	X			
2. Ruimte voor water en energie	O	O	O	
3. Zandstad: kansen voor de Randstad!		X		O
4. Europa zorgt zelf voor voedsel	O			
5. Nat, natter, natuur	X	O	X	
6. Nederland als kunstwerk	O	O	O	O
7. Middelgrote stad? Menselijke maat!	O		X	
8. Vergezicht in Noorderlicht		O		O
9. Nederland beweegt!			X	
10. Agribusiness: meer kennis met minder grond	O	O	O	
11. Nederland Transferland			X	
12. Sociaal mozaïek – Keuzevrijheid				X
13. Thuis is het centrum van de wereld		X		X

Verklaring: O = bouwsteen, X = kernscenario

termen worden door de Rijksplanologische Dienst niet nader toegelicht. De Rijksplanologische Dienst geeft ook geen toelichting op de argumenten op basis waarvan gekozen wordt. Duidelijk is dat de kernscenario's belangrijker worden geacht dan de bouwstenen. Ook lijkt er aan bepaalde scenario's meer waarde toegekend te worden dan aan andere. Zo worden de scenario's 5 en 13 bij meerdere perspectieven als kernscenario gehanteerd, terwijl de scenario's 2, 4, 6, 8 en 10 bij geen enkel perspectief als kernscenario worden gebruikt. Een aantal scenario's wordt bij drie of zelfs vier perspectieven als bouwsteen of kernscenario gebruikt, terwijl vijf scenario's slechts eenmaal als zodanig fungeren (zie kader 7.4). Blijkbaar zijn bepaalde scenario's populairder dan anderen.

VROM geeft de volgende omschrijving van de gevolgde werkwijze om de dertien discussiescenario's te reduceren tot vier perspectieven: "Als reductiemethoden zijn daarbij twee lijnen gevolgd:

- de lijn van de wenselijkheid: welke concrete doelen van de scenario's kunnen worden gecombineerd om richting te geven aan verschillen in perspectieven?
- De lijn van de haalbaarheid: welke strategieën en overheidsrollen uit de scenario's kunnen worden gegroepeerd om richting te geven aan de keuze van perspectieven?" (Ministerie van VROM 1997c: 20).

Op basis van deze werkwijze heeft de Rijksplanologische Dienst de principes vastgesteld voor de uitwerking van elk van de vier verschillende perspectieven. De perspectieven worden in opdracht van het projectteam 'Nederland 2030' uitgewerkt door verschillende combinaties van adviesbureaus. Voor elk perspectief heeft de Rijksplanologische Dienst tevens een positie gekozen in de benadering van de zes opgaven. Kader 7.5 geeft deze keuzeposities weer (Ministerie van VROM 1997b: 42).

De dertien scenario's, de discussie daarover en de zojuist beschreven reductiemethode hebben geleid tot vier alternatieve perspectieven voor de inrichting van Nederland in 2030. In

Kader 7.5: Keuzeposities in de benadering van de zes opgaven (Ministerie van VROM 1997b: 42)

Opgave	Keuzeposities
1 Hoe omgaan met spreidingstendens verstedelijking?	Tegengaan ↔ Accepteren
2 Hoe omgaan met mobiliteitsgroei (personen én goederen)?	Collectief ↔ Individueel
3 Hoe komen tot evenwicht ecologie-economie?	Inzet technologie ↔ Streven naar andere economie
4 Hoe scheiding kansrijk-kansarm tegengaan?	Investeren in fysieke omgeving ↔ Investeren in de mens
5 Hoe is de relatie overheid-burger in de regulering van het grondgebruik?	Centrale sturing ↔ Decentrale sturing
6 Hoe is de relatie met de natuur?	Ecocentrisch ↔ Antropocentrisch

kader 7.6 wordt, in termen van de Rijksplanologische Dienst, de essentie van de perspectieven beschreven (Ministerie van VROM 1997b). Voor de bandbreedte van de ruimtevraag en de speelruimte voor oplossingen in elk van de perspectieven zijn de daarover in de nota Leefomgevingsverkenningen 2030 omschreven ontwikkelingen het uitgangspunt. Deze interne nota is niet gepubliceerd. Elk perspectief biedt volgens de Rijksplanologische Dienst een samenhangend antwoord op de geformuleerde ruimtelijke opgaven. Dus waar een scenario een beschrijving is van hoe de toekomst er uit zou kunnen zien, belicht vanuit een specifiek vraagstuk, is een perspectief een samenhangend toekomstbeeld voor de ruimtelijke inrichting van Nederland als geheel. Volgens een ambtenaar van de Rijksplanologische Dienst is er gekozen voor vier perspectieven, omdat bij een keuze voor drie vrijwel altijd wordt gekozen voor de middenvariant, zoals vaak gebeurt bij langetermijnprognoses. Vijf verschillende perspectieven zou weer te lastig worden om te communiceren.² Het Centraal Plan Bureau heeft kritiek op de methodiek die de Rijksplanologische Dienst heeft gehanteerd om tot de perspectieven te komen en meent dat de vier perspectieven op twee dimensies dienen te variëren. De projectgroep van de Rijksplanologische Dienst wijst een dergelijke benadering echter af, omdat het werken met een assenstelsel, variërend op de twee dimensies, de illusie van een sluitend systeem zou oproepen. Bij de Rijksplanologische Dienst gaat de voorkeur uit naar een manier om het 'speelveld' in de breedte te vatten, zonder verstrikt te raken in een systeem. De perspectieven mochten elkaar ook ten dele overlappen.³

De vier ruimtelijke visies verschillen wezenlijk in de wijze waarop mens en omgeving benaderd worden. Met de perspectieven worden dus verschillende benaderingen gegeven voor de ruimtelijke inrichting op nationaal niveau en de wijze waarop de (rijks)overheid

² Zie noot 1

³ Zie noot 1

Kader 7.6: De essentie van de vier perspectieven 'Nederland 2030' (Ministerie van VROM 1997c)

Perspectief	Essentie
Palet	Vestigingsvrijheid: vrije vestiging voor burgers en bedrijven door lokale en regionale afweging van ruimteclaims
Parklandschap	Verweving: parkachtig wonen en werken in lage dichtheden door verweving van stad en landschap
Stromenland	Bundeling: netwerken van verkeer en water als basis voor inrichting van stad en landschap
Stedenland	Concentratie: concentratie en intensivering van verstedelijking en openhouden van het platteland

stuurt. De perspectieven krijgen daarmee de functie om in ruimtelijk en bestuurlijk opzicht de keuzeposities voor beleidsvernieuwing te demonstreren. De perspectieven zijn volgens de Rijksplanologische Dienst dus geen reële plannen waaruit gekozen moet worden. In kader 7.7 wordt een beschrijving van de vier perspectieven gegeven. De figuren 7.1 tot en met 7.4 betreffen de kaartbeelden bij de vier perspectieven, zoals deze in de Discussienota worden gepresenteerd (Ministerie van VROM 1997b).

Kader 77: De vier perspectieven voor 'Nederland 2030' (Ministerie van VROM 1997b)

In het perspectief *Palet* worden burgers en bedrijven omschreven als actoren die zelf verantwoordelijkheid nemen voor de inrichting van hun leefomgeving. Zij verlangen meer keuzemogelijkheden en vestigingsvrijheid om hun eigen wensen en behoeften te realiseren. Vele maatschappelijke initiatieven leiden tot een ruimtelijke inrichting met een grote verscheidenheid aan combinaties van stedelijke en landelijke functies. Die initiatieven leiden tot onvermoede oplossingen. Er treedt spreiding van verstedelijking op en het gebruik van infrastructuur wordt in tijd en ruimte gespreid. Een vangnet van basis-eisen moet voldoende waarborg geven voor algemeen geaccepteerde basiswaarden op het gebied van veiligheid, bestaanszekerheid, volksgezondheid en milieu. Er is geen sprake meer van een nationaal plan, de inrichting van de ruimte is het resultaat van een onderhandelingsproces.

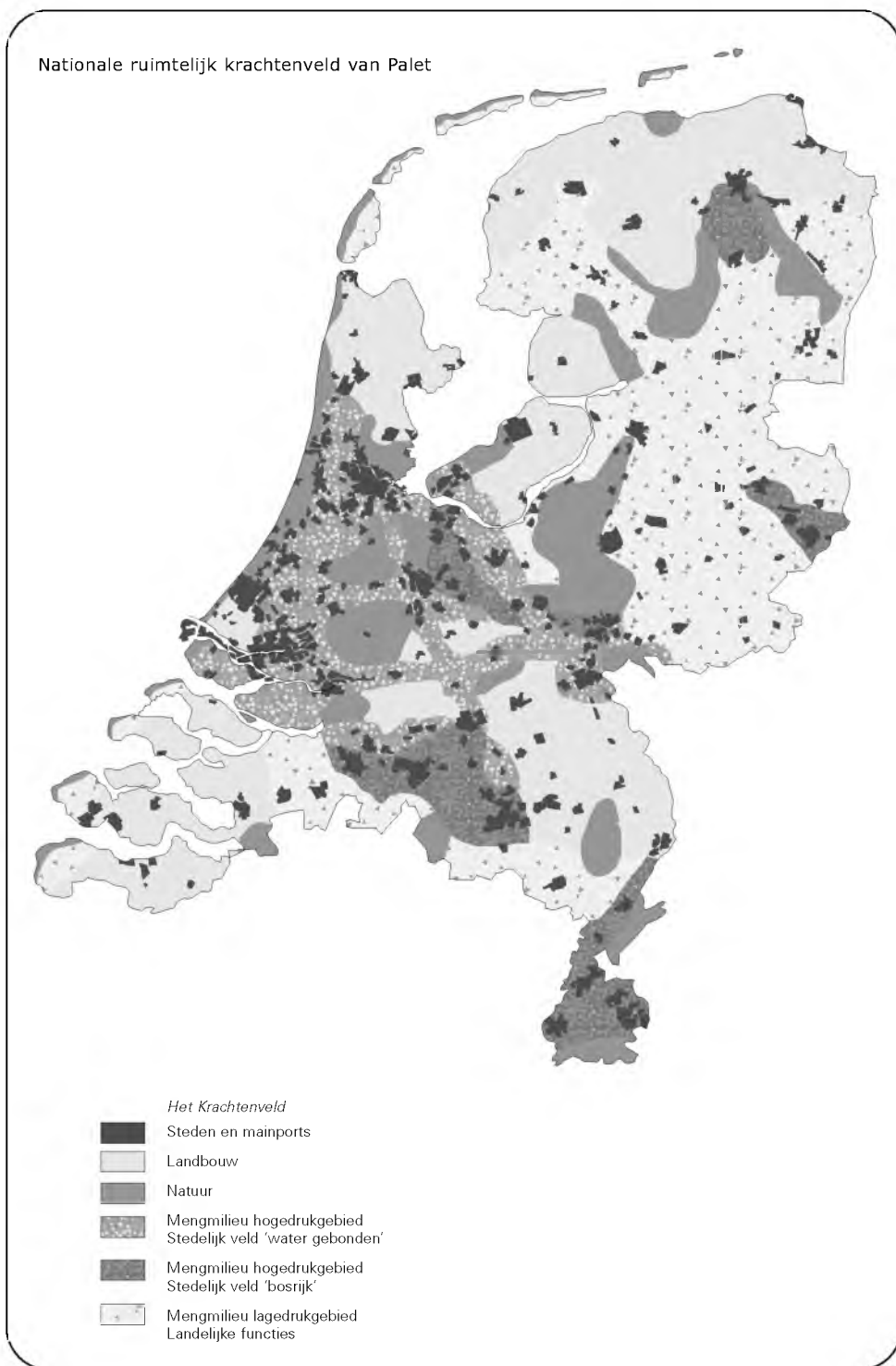
In het perspectief *Parklandschap* wordt Nederland beschouwd als een gevarieerd cultuurlandschap, gemaakt door en voor mensen die leven in steden, dorpen of op het platteland. Die mensen hebben in Parklandschap ruimte voor hun diverse vestigingswensen en woonvoorkeuren. Verstedelijking wordt gezien als motor van positieve landschappelijke veranderingen. Het is een culturele opgave om eigentijdse (gebruiks)vormen aan het landschap toe te voegen. Niet vanuit bedreigingen met als motto 'weren en keren', maar vanuit kansen door te 'geven en nemen'. Kenmerkend is de afwisseling tussen drukke en stedelijke gebieden en gebieden waar rust en stilte de toon zetten. Regionale overheden hebben een cruciale rol in het sturen van ruimtelijke processen om de kwaliteiten van het cultuurlandschap te verbeteren.

In *Stromenland* wordt de ligging en de waterrijke potenties van het Nederlandse deltalandschap benut: Nederland is een land van stromen van mensen en goederen en stromen van rivieren, zee, plassen en beken. De netwerken van verkeer en water zijn de basis voor de ruimtelijke inrichting. Verstedelijking is gebundeld langs vervoersassen en de ontwikkeling van natuur wordt gevoed door schone waterstromen. In Stromenland gaan economie en ecologie een partnerschap aan. Een investerende en faciliterende rijksoverheid schept optimale voorwaarden voor ruimtelijke ingrepen van regionale overheden en marktpartijen.

In het perspectief *Stedenland* wordt aansluiting gezocht bij de traditie van Nederland als een land van steden en dorpen in het vlakke laagland van Europa. In Stedenland staat het contrast tussen stad en land centraal. Versterking van het contrast tussen bebouwing en open ruimte zal de kwaliteiten van stad en landelijk gebied op een hoger peil brengen. Er wordt zuinig omgegaan met ruimte voor stedelijke functies door herstructurering en intensivering in bestaande stedelijke gebieden. Na 2010 vinden geen uitbreidingen meer plaats. De kwaliteit van het landelijk gebied wordt versterkt door volop ruimte te geven aan water, natuur en landbouw. Burgers hebben vertrouwen in een sterk sturende overheid die door de bestuurslagen als eenheid functioneert.

Net als bij de zes opgaven en bij de dertien discussiescenario's is nagegaan in hoeverre de perspectieven aansluiten op de ideeën uit de drie discoursen. Zoals uit de evaluatie in paragraaf 7.3 zal blijken sluit alleen het perspectief Stedenland goed aan op het gedachtegoed van een van de beschreven discoursen, namelijk op 'Van ruimtegebrek naar ruimtegebruik'.

Figuur 7.1: *Perspectief Palet* (Bron: Ministerie van VROM 1997b: 68)



7.3 Evaluatie Nederland 2030

7.3.1 Inleiding

Ten behoeve van de evaluatie in het kader van dit proefschrift wordt in deze paragraaf het project Nederland 2030 als geheel beoordeeld, dat wil zeggen de gevolgde werkwijze en de producten die het project heeft opgeleverd. Die producten bestaan uit de verschillende nota's én het ontstane draagvlak voor ruimtelijk beleid in en voor de toekomst. Vervolgens wordt er ingezoomd op de vier ruimtelijke perspectieven die in de Discussienota beschreven zijn. Deze perspectieven worden namelijk gezien als belangrijke eindproducten van het project Nederland 2030. Elk perspectief vertegenwoordigt een alternatieve optie voor toekomstig ruimtelijk beleid in de vorm van een combinatie van een beeld van de inrichting van Nederland in 2030 (zie de figuren 7.1 tot en met 7.4) en een sturingsfilosofie of een plan-ningsopvatting om deze inrichting te bereiken. Zowel het project Nederland 2030 als de vier perspectieven worden in deze paragraaf beoordeeld in het licht van de drie discoursen die in hoofdstuk 3 zijn beschreven, waarbij net als in de overige casestudy's gebruik wordt gemaakt

Tabel 7.1: Overzicht 'Nederland 2030' van de toegekende waarderingen op de criteria

Discours	Criteria	Neder- land 2030	Palet	Park- landschap	Stromen- land	Steden- land
Geen verspilling van ruimte	minimalisering van de verschillende vormen van afwenteling op de sleutelvoorraden, met aandacht voor de gevolgen van de ruimtelijke ingreep voor:	niet	niet	niet	niet	zwak
	• andere gebieden	sterk	niet	niet	niet	sterk
	• de sleutelvoorraad energie	zwak	niet	niet	zwak	zwak
	• de sleutelvoorraad biodiversiteit	sterk	niet	matig	sterk	sterk
	• de keuzevrijheid van toekomstige generaties	zwak	niet	matig	niet	niet
Van ruimtegebruik naar ruimtegebruik	beperking uitbreiding van stedelijk grondoppervlak, met aandacht voor het:	sterk	niet	niet	niet	sterk
	• niet verloren laten gaan van investeringen in stedelijk gebied	sterk	niet	sterk	zwak	sterk
	• intensiveren grondgebruik van bestaand stedelijk gebied	sterk	niet	niet	zwak	sterk
	• intensiveren grondgebruik van eventuele stedelijke uitbreidingen	sterk	niet	niet	sterk	sterk
	• restricties aan stedelijk grondgebruik in het landelijk gebied	sterk	niet	niet	matig	sterk
Terug naar de ruimte	• accent op de ruimte c.q. de leefomgeving en haar kwaliteiten	zwak	zwak	sterk	zwak	zwak
	• vooraf ruimtelijke kwaliteiten expliciteren en waarderen	niet	niet	niet	niet	niet
	• afweging ruimtelijke kwaliteiten ten opzichte van elkaar	zwak	niet	zwak	niet	niet

van de criteria die daaruit zijn afgeleid. Tabel 7.1 geeft een overzicht van die criteria en de daarop toegekende waarderingen.⁴

7.3.2 Evaluatie vanuit het discours 'Geen verspilling van ruimte'

In hoofdstuk 3 zijn uit het discours 'Geen verspilling van ruimte' vijf criteria afgeleid (zie tabel 7.1). Deze criteria hebben betrekking op verschillende vormen van afwenteling. De aandacht gaat daarbij vooral uit naar het vinden van een optimum waarin de verschillende afwentelingsgevolgen minimaal zijn. Vervolgens gaat het om de subcriteria of er in besluitvorming rekening wordt gehouden met afwenteling op andere gebieden, op de sleutelvoorraden energie en biodiversiteit en op toekomstige generaties. Bij de beoordeling in het licht van dit discours is het belangrijk om te bezien in hoeverre de problematiek van afwenteling meege-nomen is in het project en of die aandacht uiteindelijk tot uitdrukking komt in de (eind)producten.

Het project Nederland 2030 is gestart met de identificatie van zes opgaven (paragraaf 7.2.2). In vier daarvan zijn problemen te herkennen die aansluiten bij dit discours. Er worden afwentelingsproblemen verwoord in de opgave 'claims op de ruimte' als het gaat om de vraag: "kunnen we de individuele ruimtebehoeften voor wonen, werken, recreëren en verplaatsen tot 2030 honoreren? Of moeten we beperkingen stellen om collectieve waarden te behouden en te versterken?" Ook in de opgave 'mobiliteit, infrastructuur en de effecten' is deze zorg herkenbaar als het gaat om "de effecten op de omvang en kwaliteit van de ruimte, energie en milieu". Bij de derde opgave 'duurzame economische ontwikkeling' wordt ook een afwentelingsprobleem aangesneden als het gaat om de vraag: "kunnen we de economische ontwikkeling tot 2030 in evenwicht brengen met een duurzame ontwikkeling van onze leefomgeving?". De zesde opgave betreft de 'eigenwaarde van natuur, landschap en biodiversiteit'. Vooral hierin komt afwenteling aan de orde bij de vraag naar de gevolgen van het ruimtegebruik ten behoeve van menselijke activiteiten voor de biodiversiteit.

In de tweede fase van het project Nederland 2030 zijn dertien discussiescenario's opgesteld (zie paragraaf 7.2.3). In vier van deze scenario's wordt getracht een antwoord te geven op verschillende afwentelingsproblemen die in de geformuleerde vraagstukken aan de orde zijn gesteld. 'Stop uitbreiding stedelijk ruimtebeslag!' tracht afwenteling van verstedelijking naar andere gebieden te voorkomen, onder meer vanwege de ecologische kwaliteiten van het buitengebied. Het scenario 'ruimte voor water en energie' is volledig gebaseerd op de problematiek van de afwenteling op de sleutelvoorraden ruimte, energie en biodiversiteit. Ook het scenario 'Europa zorgt zelf voor voedsel' is gebaseerd op het vermijden van afwentelingsproblemen. Afwenteling op gronden buiten Europa wordt afgewezen en de verspilling van energie en grondstoffen dient te worden tegengegaan. Het scenario 'nat, natter, natuur' is tot slot voor een belangrijk deel gericht op het vergroten van de voorraad biodiversiteit. De scenario's overziend blijken dus vier van de dertien scenario's in te gaan op de problemen die in het discours 'Geen verspilling van ruimte' centraal staan.

Zoals in paragraaf 7.2.4 is beschreven zijn de dertien discussiescenario's vervolgens 'vertaald' in vier verschillende perspectieven. Alleen bij de uitwerking van het perspectief Stedenland worden alle vier de hierboven genoemde discussiescenario's gebruikt, overigens in combinatie met nog andere scenario's. De scenario's 'stop uitbreiding stedelijk ruimtebeslag' en 'nat, natter, natuur' worden hierbij als 'kernscenario' gebruikt (zie kader 7.5). De scenario's 'stop uitbreiding stedelijk ruimtebeslag' en 'Europa zorgt zelf voor voedsel' worden bij

⁴ Van deze casestudy is een separaat rapport beschikbaar met een uitgebreide casusbeschrijving en een toelichting op de gemotiveerde waarderingen bij de afzonderlijke criteria (Zwanikken 1998e).

geen van de andere perspectieven als bouwsteen gebruikt. Omdat een combinatie van deze vier scenario's in geen der andere perspectieven terugkomt, kan worden verondersteld dat de ideeën uit het discours 'Geen verspilling van ruimte' vooral terug te vinden moeten zijn in het perspectief Stedenland. Dit blijkt dan ook het geval te zijn als de perspectieven hieronder afzonderlijk worden geëvalueerd.

Palet krijgt vijf maal de waardering 'niet' op de vijf criteria van het discours 'Geen verspilling van ruimte'. *Palet* wordt namelijk gekenmerkt door een grote mate van decentralisatie en deregulatie en voorziet niet in een ingebouwd afwegingsmechanisme waarin afwente-

Figuur 7.2: *Perspectief Parklandschap* (Bron: Ministerie van VROM 1997b: 82)



lingsproblemen kunnen worden besproken. Dit betekent dat afwenteling op andere gebieden, op andere sleutelvoorraden of op de toekomst slechts dan worden meegenomen in de besluitvorming als de nationale overheid hiertoe gedwongen wordt door internationale afspraken of als dit aan de orde wordt gesteld door bezorgde burgers, al dan niet vertegenwoordigd in maatschappelijke organisaties. In het perspectief Palet wordt dan ook een toename van het stedelijk ruimtebeslag beschreven die ten koste zal gaan van andere gebieden en van de voorraden biodiversiteit en energie, bijvoorbeeld door toenemende automobilititeit. In Palet zouden daardoor ook de keuzeopties van komende generaties, waar men zich in dit discours zorgen over maakt, kunnen worden verkleind.

De beoordelingen van *Parklandschap* op de criteria van dit discours is drie keer 'niet' en twee keer 'matig'. Er vindt in Parklandschap afwenteling plaats op andere gebieden door de uitbreiding van het stedelijk grondoppervlak en naar de voorraad energie door de verwachte extra toename van de automobilititeit door het diffuse verstedelijkingspatroon dat exploitatie van openbaar vervoer bemoeilijkt. De afwenteling op biodiversiteit ligt genuanceerder. Er vindt weliswaar uitbreiding plaats van het stedelijk grondoppervlak, maar in Parklandschap wordt ook veel aandacht besteed aan de creatie van 'natte natuur' om zo het Nederlandse aandeel aan internationale biodiversiteit te vergroten. Afwenteling op toekomstige generaties komt in de verantwoording van het perspectief expliciet aan de orde. Gesteld wordt dat de voorgestane spreiding van wonen en werken de keuzemogelijkheden van toekomstige generaties juist vergroot. Of iedereen dat zo ziet is maar de vraag gezien het gegeven dat tegelijkertijd deze keuzeruimte ook weer verkleind wordt door de uitbreiding van het stedelijk oppervlak.

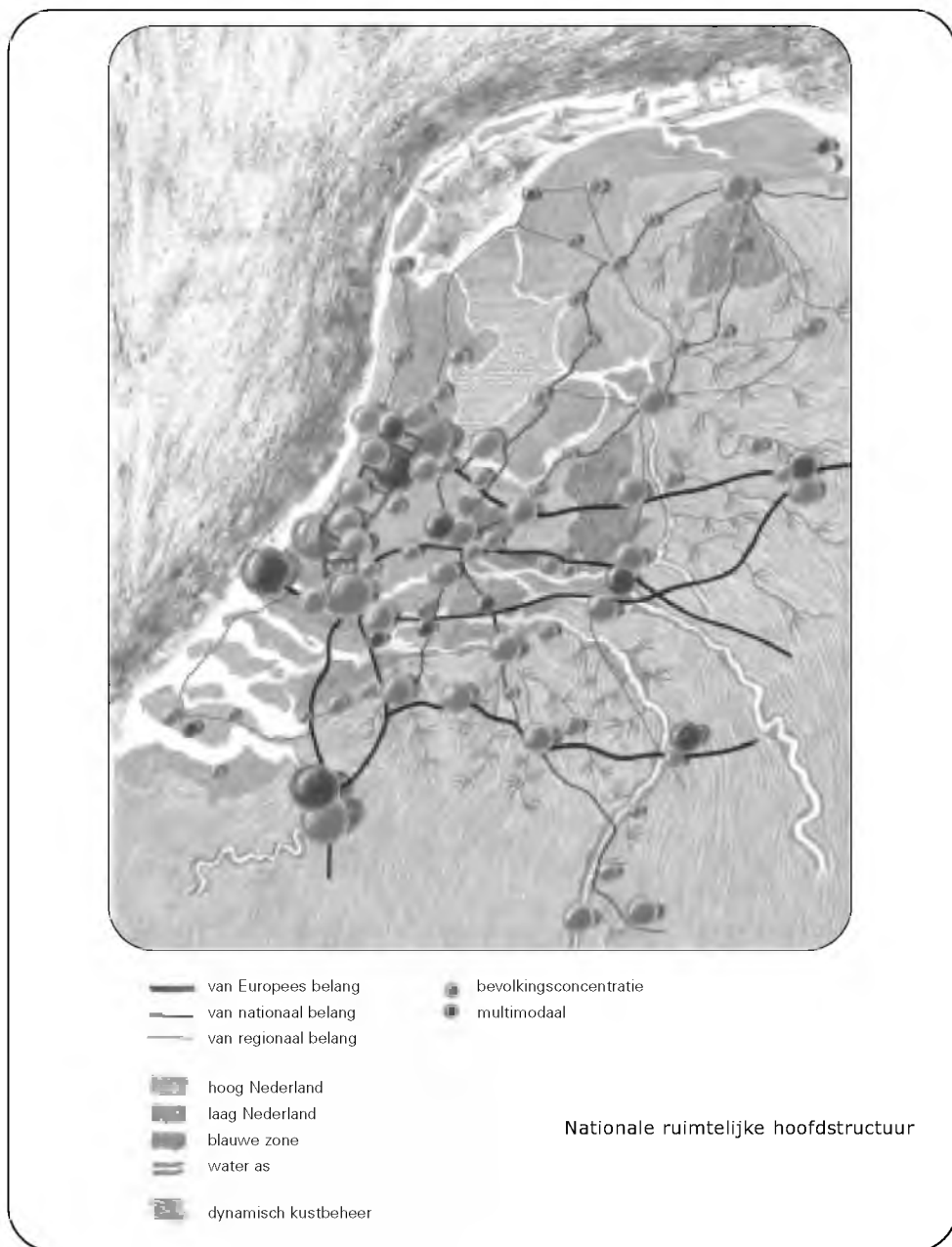
Ook over *Stromenland* is de beoordeling op basis van het discours 'Geen verspilling van ruimte' niet eenduidig. Er wordt drie maal 'niet', eenmaal 'zwak' en eenmaal 'sterk' gescoord op de vijf criteria. Er vindt in Stromenland afwenteling plaats naar andere gebieden door de uitbreiding van het stedelijk ruimtebeslag. De afwenteling naar de voorraad energie krijgt zijdelings aandacht als rekening wordt gehouden met mobiliteitseffecten in het perspectief. De bundeling van verstedelijking langs corridors maakt namelijk exploitatie van hoogwaardige vormen van collectief vervoer mogelijk. De veronderstelling is dat dit tot een zuiniger energiegebruik leidt. Buiten de gevolgen van mobiliteit is er geen expliciete aandacht voor afwenteling naar energie. Dat is wel het geval met biodiversiteit. Het vergroten daarvan staat centraal in Stromenland door het ontwikkelen van verbindingswegen voor natuur en het voorkomen van versnippering van natuurgebieden. Veel aandacht gaat daarbij uit naar 'natte natuur'. Toekomstige generaties komen opvallend genoeg niet ter sprake in de beschrijving van de motivering van dit perspectief.

Het laatste perspectief is *Stedenland* dat twee 'sterke', twee 'zwakke' en een 'niet' waardering krijgt op de criteria van het discours 'Geen verspilling van ruimte'. De eerste 'sterke' waardering komt voort uit de constatering dat afwenteling op andere gebieden centraal staat in dit perspectief en deze moet met een stringent compactestadbeleid voorkomen worden. Een belangrijk motief daarvoor is het belang van het behoud van de open ruimte. Verder wordt er in Stedenland ruimte voor water, natuur en landbouw gecreëerd waarbij het versterken van de ecologische hoofdstructuur veel aandacht krijgt. Dit is gunstig voor de biodiversiteit, vandaar de tweede 'sterke' waardering. Afwenteling op energie komt daarentegen niet expliciet aan de orde. Wel gaat men er in dit perspectief van uit dat de compacte stad mobiliteitsbeperkende effecten heeft. Opvallend genoeg wordt er in de beschrijving van de motivatie van Stedenland in het geheel niet ingegaan op de toekomstige generaties. Overigens zou in het licht van dit discours de beperking van het stedelijk ruimtebeslag wel

als een strategie kunnen worden gezien om afwenteling op de toekomst te voorkomen.

Concluderend kan worden gesteld dat er in 'Nederland 2030' veel aandacht is uitgegaan naar de afwentelingsproblemen die in het discours 'Geen verspilling van ruimte' centraal staan. Deze aandacht komt goed naar voren in de geformuleerde opgaven, ook staan af-

Figuur 7.3: *Perspectief Stroomland* (Bron: Ministerie van VROM 1997b: 103)



wentelingsproblemen centraal in vier scenario's en tot slot heeft afwenteling ten grondslag gelegen aan één van de vier perspectieven. Toch heeft al deze aandacht voor afwentelingsproblemen niet geleid tot een eenduidig voorstel voor een oplossing daarvoor in de vorm van een eenduidig perspectief. Er wordt weliswaar duidelijk gemaakt dat bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen leiden tot afwenteling, er wordt echter niet aangegeven hoe een minimalisering kan worden gevonden in de verschillende vormen van afwenteling. Drie van de vier scenario's krijgen de waardering 'niet' op het hoofdcriterium van dit discours, alleen Stedenland krijgt de waardering 'zwak'. In het eindproduct, de vier perspectieven, komt afwenteling met name aan de orde in Stedenland, waarbij overigens niet beredeneerd wordt waarom dit ruimtelijk inrichtingsmodel het enige antwoord vormt op de problemen van afwenteling. Opvallend genoeg wordt er in alle stappen van het project vooral aandacht besteed aan afwenteling op de voorraad biodiversiteit. Afwenteling op energie krijgt verhoudingsgewijs zelfs bijzonder weinig aandacht. Dit gebeurt alleen indirect als het gaat om mobiliteitseffecten. Met betrekking tot de afwenteling op andere gebieden gaat de aandacht in feite via een omweg weer uit naar biodiversiteit, want vooral die voorraad lijkt te lijden te hebben onder de uitbreiding van stedelijk ruimtebeslag. De afwenteling op gebieden buiten Nederland komt nauwelijks uit de verf, en is niet meer terug te vinden in de uiteindelijke perspectieven. Stedenland, dat het beste past bij dit discours, is in de kern een aanscherping van het compacte stad-beleid uit de Vinex. Invoering van dit perspectief zou geen opvallende vernieuwingen betekenen voor het Nederlandse ruimtelijk beleid.

Volgens een medewerker van de projectgroep 'Nederland 2030' ligt de oorzaak van het geleidelijk aan verdwijnen van aandacht voor het thema 'verspilling' in het doodbloeden van de discussie daarover binnen de Rijksplanologische Dienst. Dit zou weer komen omdat de discussie tussen de Rijksplanologische Dienst en het DGM verwaterde en het voorraadbegrip inmiddels minder hoog op de agenda stond.⁵ Daarnaast speelde mee dat de ruimtelijke consequenties van het denken in sleutelvoorraden in de discussiescenario's óf marginaal bleken te zijn óf zo groot dat ze haast niet meer als realistisch waren te beschouwen. Een voorbeeld van dat laatste is het reserveren van gronden voor de productie van gewassen om aan de energiebehoefte van Nederland te voldoen in het discussiescenario 'ruimte voor water en energie'.

7.3.3 Evaluatie vanuit het discours 'Van ruimtegebrek naar ruimtegebruik'

Uit de beschrijving van het discours 'Van ruimtegebrek naar ruimtegebruik' is in hoofdstuk 3 één hoofdcriterium afgeleid waarbij vier subcriteria zijn onderscheiden. De criteria hebben betrekking op de beperkingen die worden opgelegd aan de uitbreiding van het stedelijk grondoppervlak. Het discours draait immers om het stoppen van het proces van uitbreiding van het stedelijk ruimtebeslag opdat de open ruimte zoveel mogelijk gevrijwaard blijft van verdere aantasting en opdat het draagvlak van bestaande stedelijke gebieden in stand blijft.

Bij de start van de eerste fase van het project komt de groei aan stedelijk grondoppervlak nadrukkelijk aan de orde in twee ruimtelijke opgaven, te weten 'ruimteclaims' en 'eigenwaarde van natuur, landschap en biodiversiteit'. In de tweede fase van het project worden de discussiescenario's opgesteld. In het scenario 'stop uitbreiding stedelijk ruimtebeslag' gaat de aandacht exclusief uit naar het beperken van de uitbreiding van het stedelijk ruimtebeslag. In wat mindere mate is dit het geval in het scenario 'nat, natter, natuur'. In de derde fase, tot slot, verwoordt het perspectief Stedenland expliciet de zorgen uit dit discours. Ste-

⁵ Zie noot 1

denland staat namelijk voor een perspectief waarin aan de steden geen verdere uitbreidingsmogelijkheden worden geboden. Uit dit korte overzicht blijkt dat de problemen die in dit discours centraal staan expliciet als uitgangspunt zijn gebruikt voor zowel het opstellen van een discussiescenario als voor het perspectief Stedenland. Hieronder worden de perspectie-ven afzonderlijk geëvalueerd.

Palet krijgt de waardering 'niet' op alle criteria die uit dit discours zijn afgeleid. Het stedelijk ruimtebeslag zal in *Palet* namelijk toenemen want er vindt een uitwaai-ering plaats van de stedelijke functies, met name ten behoeve van het wonen in lagere dichtheden. Er zijn nauwelijks impulsen te vinden in dit perspectief om het gebruik van het bestaand stedelijk gebied te intensiveren. *Palet* lijkt hiermee in de ogen van de aanhangers van dit discours een ongewenst perspectief te zijn.

De beoordeling van *Parklandschap* is drie maal 'niet' en één maal 'sterk' op de vier subcriteria uit het discours. De negatieve waarderingen zijn te verklaren uit de voorgestane uitbreiding van het stedelijk grondoppervlak, waarbij bovendien gestreefd wordt naar relatief lage dichtheden van woon- en werkbebouwing. Tegelijkertijd is er echter ook de nodige aandacht voor het bestaand stedelijk gebied omdat er diverse maatregelen worden voorgesteld om negatieve effecten van ruimtelijke segregatie te beperken. Vandaar dat er toch een 'sterke' waardering is toegekend op dat betreffende criterium. Toch zal ook dit perspectief gezien de waarderingen geen genade vinden bij de aanhangers van dit discours.

Door de voorgestane uitbreiding van het stedelijk grondoppervlak in *Stromenland* is de beoordeling opnieuw niet gunstig. Er is wel enige aandacht voor investeringen in bestaand stedelijk gebied, maar dit is vooral het geval voor infrastructurele werken, waarbij door overkluizing en ondertunneling ook enige intensivering van dat stedelijk grondgebied wordt bereikt. In de beschrijving van het perspectief wordt echter geen expliciete aandacht besteed aan de bestaande woningvoorraad of aan stedelijke voorzieningen. De waardering voor *Stromenland* is wel 'sterk' als het gaat om het criterium van het compact houden van de nieuwe stedelijke uitbreidingen. Die worden namelijk gebundeld langs de infrastructuurbundels van weg- en railvervoer om mogelijkheden voor collectief vervoer en de fiets te optimaliseren.

Stedenland krijgt vijf maal de waardering 'sterk' op de criteria van het discours 'Van ruimtegebrek naar ruimtegebruik'. Uit deze 'sterke' waarderingen blijkt dat *Stedenland* is geschreven op basis van het gedachtegoed van de aanhangers van dit discours. Er lijkt sprake te zijn van een één-op-één relatie tussen het perspectief en dit discours.

Concluderend kan worden gezegd dat de zorgen van de aanhangers van het discours 'Van ruimtegebrek naar ruimtegebruik' over de gevolgen van het toenemend stedelijk ruimtebeslag aanleiding zijn geweest voor zowel het opstellen van het discussiescenario 'Stop uitbreiding stedelijk ruimtebeslag' als voor het perspectief *Stedenland*. De conclusie kan dan ook niet anders zijn dan dat dit discours sterk vertegenwoordigd is in het project Nederland 2030. Het gedachtegoed van dit discours heeft een grote invloed gehad op de inhoud van het project.

7.3.4 Evaluatie vanuit het discours 'Terug naar de ruimte'

Uit de analyse van het discours 'Terug naar de ruimte' zijn drie criteria afgeleid. Deze hebben betrekking op de vraag of getracht wordt ruimtelijke kwaliteiten ten behoeve van de besluitvorming te expliciteren, te waarderen en ten opzichte van elkaar te wegen. Bij de vorige

twee discoursen kon betrekkelijk eenvoudig worden nagegaan of de inhoudelijke vraagstukken van die discoursen aan de orde kwamen in de loop van het project Nederland 2030. Dat ligt bij 'Terug naar de ruimte' gecompliceerder. Zo is in dit discours geen vooropgesteld beeld van een gewenste ruimtelijke inrichting waaraan getoetst kan worden. Centraal in het discours staat juist de vraag in hoeverre er aandacht is geweest voor ruimte als het product van de besluitvorming. De Rijksplanologische Dienst heeft ten aanzien van 'Nederland 2030' op voorhand geen eigen standpunt ingenomen en ook geen poging gedaan vooraf te definiëren wat moet worden verstaan onder de gewenste ruimtelijke kwaliteit(en) voor Nederland in 2030. Hier zijn dus geen aangrijpingspunten voor toetsing te vinden. In de loop van het project, waarbij eerst ruimtelijke opgaven zijn geformuleerd, vervolgens discussiescenario's zijn opgesteld en uiteindelijk vier perspectieven zijn beschreven, worden echter wel steeds keuzen gemaakt. Aan de hand van de gepubliceerde documenten zijn de motiveringen bij deze keuzen echter nauwelijks te achterhalen. Bij navraag bleek dat deze selecties ook niet gebaseerd zijn geweest op inhoudelijke kwaliteitsbeelden. Er zou eerder sprake zijn geweest van een intuïtief proces.⁶

Het is opvallend dat er in de eerste fase van 'Nederland 2030' geen ruimtelijke opgave is geformuleerd waarin de vraag die in dit discours centraal staat expliciet aan de orde komt. In zekere zin had dit aspect aan bod kunnen komen bij de opgave 'sturingskracht van de (rijks)overheid'. Maar gezien de subvragen die er worden gesteld, richt deze opgave zich daar niet op. Er is tot op zekere hoogte wel aandacht voor ruimtelijke kwaliteit in de besluitvorming bij de opgaven 'ruimteclaims: verscheidenheid van Stad en Land' als het gaat om het accommoderen van ruimteclaims met behoud van 'verscheidenheid en historisch gegroeide kwaliteiten van stedelijke en landelijke gebieden'. Dat geldt ook voor de opgave 'eigenwaarde van natuur, landschap en biodiversiteit' als wordt gevraagd naar de eisen die biodiversiteit stelt aan ruimte. In de tweede fase van het project, waarin de dertien discussiescenario's zijn opgesteld, wordt opnieuw weinig aandacht besteed aan de vraag die in dit discours centraal staat. In de derde fase, waarin de vier perspectieven zijn opgesteld, wordt wel meer aandacht besteed aan de ruimtelijke besluitvorming. Bij de beschrijving van elk perspectief zijn paragrafen opgenomen over sturing en strategie. Bij de perspectieven Stedenland en Parklandschap zijn elementen aanwezig die duiden op het sturen in richting van gewenste ruimtelijke kwaliteiten, overigens zonder dat verschillende kwaliteiten onderling expliciet worden gewogen. Wel schetsen de perspectieven elk een beeld van de toekomstige ruimtelijke inrichting en geven daarmee een indruk van de te verwachten ruimtelijke kwaliteiten. Hieronder worden de perspectieven afzonderlijk geëvalueerd.

Gezien de waarderingen op de criteria, twee keer 'niet' en een keer 'zwak' zal *Palet* geen gunstig perspectief zijn in de ogen van de aanhangers van het discours 'Terug naar de ruimte'. Er ligt in *Palet* een sterke nadruk op onderhandeling waarbij actoren in lokaal debat de kwaliteit van de leefomgeving bepalen. Ruimtelijke kwaliteiten worden niet vooraf geëxpliciteerd of gewaardeerd, noch naderhand gewogen met behulp van objectieve maatstaven.

Op de criteria van dit discours worden drie verschillende waarderingen behaald bij *Parklandschap*: 'sterk', 'niet' en 'zwak', een verdeeld beeld dus. In de beschrijving van dit perspectief wordt een sterk accent gelegd op het bereiken van een kwalitatief goede ruimtelijke inrichting, waarbij het besluitvormingsproces van ondergeschikt belang lijkt te zijn. Er is

⁶ Zie noot 1

echter geen aandacht voor het expliciteren en waarderen van ruimtelijke kwaliteiten. Compensatie in termen van kwantiteiten wordt afgewezen ten gunste van compensatie in kwaliteit. Hoe dit dient te gebeuren en op welke wijze die afwegingen dan plaats dienen te vinden, wordt echter niet toegelicht.

Ook het oordeel over *Stromenland* is met tweemaal de waardering 'niet' en eenmaal 'zwak' niet gunstig. Er is in Stromenland weinig tot geen aandacht voor het expliciteren, waarderen of wegen van ruimtelijke kwaliteiten. Wel gaat er de nodige aandacht uit naar een

Figuur 7.4: *Perspectief Stedenland* (Bron: Ministerie van VROM 1997b: 118)



bepaald ordeningsprincipe: het geleiden van de ruimtelijke ontwikkeling met behulp van water- en verkeersstromen. Noch het proces, noch de kwaliteit van de uiteindelijke ruimtelijke inrichting krijgt daarbij echter veel aandacht.

Het oordeel over *Stedenland* is ook niet gunstig. De waarderingen op de drie criteria van dit discours zijn eenmaal 'zwak' en tweemaal 'niet'. In de besluitvorming van *Stedenland* is de aandacht voor het besluitvormingsproces ondergeschikt aan het te bereiken resultaat: de compacte stad. Ruimtelijke kwaliteiten worden daarbij niet expliciet gemaakt of gewaardeerd al zijn hier wel enige aanzetten toe te vinden in de motivatie bij de beschrijving van dit perspectief. Maar van het afwegen van verschillende kwaliteiten is in de besluitvorming geen sprake.

Op basis van bovenstaande inventarisatie kan worden geconcludeerd dat er gedurende het gehele traject niet bijzonder veel aandacht besteed lijkt te worden aan het 'product ruimte' in termen van tevoren vastgestelde na te streven ruimtelijke kwaliteiten. Dit blijkt dan ook uit de waarderingen op de drie afzonderlijke criteria. Het ziet er niet naar uit dat het gedachtegoed van dit discours een rol van betekenis heeft gespeeld in het project *Nederland 2030*. Dat is overigens opvallend, daar aanhangers van dit discours ook bij de Rijksplanologische Dienst te vinden zijn. Daarom had kunnen worden verwacht dat het 'voorraaddenken' in termen van dit discours toch een rol van betekenis had gespeeld in het project *Nederland 2030*.

Volgens een medewerker van het projectteam is er binnen de Rijksplanologische Dienst sprake van een soort scheiding tussen een oude en een nieuwe generatie medewerkers die op een verschillende manier tegen de ruimtelijke ordening aankijken. Terwijl de nieuwe generatie op een interactieve en communicatieve wijze heeft gewerkt aan 'Nederland 2030', werkte de oudere garde op een meer dirigistische manier aan de Actualisatie van de Vinex.⁷ Wellicht zijn de aanhangers van het discours 'Terug naar de ruimte' eerder te vinden bij de meer inhoudelijk georiënteerde oudere garde dan bij de procesgerichte jongeren die aan 'Nederland 2030' werken. Dit zou het ontbreken van het gedachtegoed van dit discours in dit project kunnen verklaren.

7.3.5 Conclusies

Wat kan uit deze evaluatie van 'Nederland 2030' worden afgeleid over het denken in ruimtelijke voorraden, zoals beschreven in de drie discourses? Zijn de discourses herkenbaar in 'Nederland 2030'? En wat betekenen deze discourses voor de ruimtelijke ordening?

Uit de evaluatie blijkt dat slechts van één discours ideeën en argumenten in alle fasen en in vrijwel alle gepubliceerde producten van 'Nederland 2030' zijn terug te vinden, te weten 'Van ruimtegebrek naar ruimtegebruik'. Het gedachtegoed van dit discours wordt volledig weerspiegeld in zowel het scenario 'Stop stedelijk ruimtebeslag' als het perspectief *Stedenland*. Zoals verwacht kan worden bij een discours dat al veel aandacht krijgt in de huidige ruimtelijke besluitvorming, leidt alle aandacht voor deze ideeën niet tot verrassende nieuwe inzichten. De compacte stad blijft de centrale oplossing voor de gesignaleerde problemen, en er is verhoudingsgewijs weinig aandacht voor het landelijke gebied.

⁷ Ook sluit het project *Nederland 2030* waarin toch een verkenning wordt gemaakt van het ruimtelijk beleid in de toekomst ter voorbereiding op de Vijfde Nota over de ruimtelijke ordening slecht aan op de Vijfde Nota. Het is namelijk opvallend hoe weinig van de ideeën uit dit project uiteindelijk terugkomt in de discussies over die Vijfde Nota en de daaraan voorafgaande Startnota (Ministerie van VROM c.s. 1999). De centrale thema's uit de Vijfde Nota zijn de Deltametropool, de stedelijke netwerken, de rol van water in de ruimtelijke ordening en het trekken van rode en groene contouren waardoor er heldere verschillen blijven tussen verstedelijkte en landelijke gebieden.

Elementen van de andere discoursen zijn in 'Nederland 2030' wel te herkennen, maar veel minder pregnant. Het gedachtegoed uit het discours 'Geen verspilling van ruimte' speelt vooral een rol bij de formulering van de opgaven en is ook aanleiding tot het opstellen van twee van de scenario's. Bij de uiteindelijke perspectieven is dit gedachtegoed echter nauwelijks meer herkenbaar. Achteraf gezien lijkt de lobby van het DGM dus succesvol in het op de agenda plaatsen van het idee van sleutelvoorraden en de afwentelingsproblematiek die daarmee samenhangt. Maar zoals het DGM zelf al constateert, heeft het aandacht vragen voor deze problematiek vooral een signalerende functie en zijn er nog geen oplossingsgerichte aanknopingspunten geformuleerd. Het signaleren van de problemen van afwenteling op sleutelvoorraden en op de toekomst leidt in 'Nederland 2030' niet tot een perspectief dat nadrukkelijk zoekt naar een minimalisering van de gevolgen van de verschillende vormen van afwenteling. Het geleidelijk aan verdwijnen van de ideeën van dit discours uit het project Nederland 2030 valt ook te verklaren uit het doodbloeden van de interne discussie daarover bij de Rijksplanologische Dienst.

Opmerkelijk genoeg zijn de ideeën van het discours 'Terug naar de ruimte' nauwelijks terug te vinden in 'Nederland 2030'. Noch bij het formuleren van de opgaven, noch bij de scenario's noch bij de perspectieven was dit het geval. Dit is opvallend omdat de aanhangers van dit discours juist bij de Rijksplanologische Dienst te vinden zijn. De samenstelling van het projectteam zou hier de verklaring voor kunnen zijn.

In het project Nederland 2030 lijken de argumenten en ideeën uit de verschillende discoursen nauwelijks op elkaar in te werken. Wellicht komt dit doordat het eindproduct bestaat uit vier verschillende perspectieven en er bovendien geen keus hoefde te worden gemaakt tussen die perspectieven. In hoofdstuk 8 wordt hier nog nader op ingegaan.

.....

Deel 3

Reflectie

8 Conclusies

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de conclusies van het onderzoek verwoord. Zoals in het eerste hoofdstuk is uiteengezet is de aanleiding voor dit onderzoek gelegen in de opkomst, medio jaren negentig, van de metafoor 'ruimte als voorraad' in verschillende beleidsdiscussies in het milieu- en ruimtelijk beleid. Onduidelijkheid over de betekenis van deze metafoor voor de ruimtelijke ordening was aanleiding voor de Rijksplanologische Dienst om hier onderzoek naar te laten doen. De bevindingen van dat onderzoek zijn in dit proefschrift verder uitgewerkt en nadrukkelijker in een theoretisch perspectief geplaatst.

Op basis van een verkenning van de vraagstelling zijn in het eerste hoofdstuk van dit boek de probleemstelling en de onderzoeksvragen voor dit onderzoek geformuleerd. Daarbij is de volgende vraagstelling gekozen (zie paragraaf 1.4): Er bestaan meerdere discoursen waarin het concept 'ruimte als voorraad' wordt gehanteerd. Hoe kan de huidige Nederlandse ruimtelijke ordening worden beoordeeld in het licht van deze discoursen? De discoursen kunnen in verband worden gebracht met uiteenlopende waarden en normen aangaande het gebruik van de ruimte en de rol van de rijksoverheid bij dat ruimtegebruik. Wat zijn in dat licht de consequenties van de discoursen voor het afwegingskader en de afwegingsstructuur van de ruimtelijke ordening?

Voor de beantwoording van deze vraagstelling zijn in paragraaf 1.4 drie hoofdvragen opgesteld:

- 1 Wat zijn de consequenties van de afzonderlijke discoursen rondom het concept 'ruimte als voorraad' voor het afwegingskader en de afwegingsstructuur van de ruimtelijke ordening?
- 2 Wat zijn de consequenties van het bestaan van verschillende discoursen voor het afwegingskader en de afwegingsstructuur van de ruimtelijke ordening?
- 3 Hoe kan de rijksoverheid in haar ruimtelijk beleid de variëteit aan normen en waarden aangaande het ruimtegebruik in Nederland respecteren?

In dit concluderende hoofdstuk wordt een antwoord geformuleerd op deze vraagstelling. Daarbij worden tevens per hoofdvraag de empirische bevindingen, die in de hoofdstukken 3 tot en met 7 staan beschreven, gezien in het licht van het theoretisch kader dat in hoofdstuk 2 is uitgewerkt.

De eerste onderzoeksvraag betreft de consequenties van drie afzonderlijke discoursen voor de ruimtelijke ordening. In dit onderzoek zijn de verhalen en de discussies waarin het concept 'ruimte als voorraad' wordt gebruikt namelijk beschouwd en geanalyseerd als discoursen. De reden hiervoor is dat het concept 'ruimte als voorraad' door actoren blijkt te worden ingepast in de verschillende referentiekaders die deze actoren gebruiken om betekenis te geven aan de wereld om hun heen. In dit onderzoek is verondersteld dat er verschillende discoursen bestaan omdat deze referentiekaders zijn gebaseerd op uiteenlopende waarden en normenpatronen van actoren. Drie discoursen, waarin het concept 'ruimte als voorraad' wordt gehanteerd, zijn in dit onderzoek geanalyseerd. De consequentie van die drie discoursen voor de ruimtelijke ordening is onderzocht door vier voorbeelden van de Nederlandse ruimtelijke ordeningspraktijk te bezien in het licht van criteria die zijn afgeleid uit de discoursen.

sen. In paragraaf 8.2, waar de eerste onderzoeksvraag wordt beantwoord, ligt de nadruk op de consequenties van de drie in dit onderzoek onderscheiden discourses afzonderlijk.

De tweede onderzoeksvraag heeft betrekking op de consequenties van het bestaan van verschillende discourses. Voor het beantwoorden van deze vraag worden in paragraaf 8.3 de vier casestudy's nogmaals gezien. Ditmaal in het licht van de criteria die in hoofdstuk 2 zijn afgeleid uit de theorie.

De derde onderzoeksvraag is gebaseerd op een belangrijk normatief uitgangspunt in dit onderzoek, namelijk dat het respecteren van uiteenlopende waarden en normen over het ruimtegebruik in Nederland van groot belang is voor de ruimtelijke ordening. Voor de beantwoording van de derde vraag wordt gezien welke conclusies er uit het onderzoek kunnen worden getrokken over de wijze waarop in het ruimtelijk beleid die uiteenlopende normen en waarden gerespecteerd kunnen worden. Deze reflectie wordt beschreven in paragraaf 8.4.

8.2 De consequenties van de afzonderlijke discourses

8.2.1 Inleiding

Met de conclusies die in deze paragraaf worden getrokken wordt een antwoord gegeven op de eerste onderzoeksvraag: Wat zijn de consequenties van de afzonderlijke discourses rondom het concept 'ruimte als voorraad' voor het afwegingskader en de afwegingsstructuur van de ruimtelijke ordening? Daarbij heeft het afwegingskader betrekking op de inhoudelijke ideeën die er binnen een discours leven over de gewenste inrichting van de ruimte. Met de afwegingsstructuur wordt de bestuurlijk-organisatorische organisatie van overheidsactiviteiten aangaande de ruimte bedoeld (zie paragraaf 1.4).

Een discours is in paragraaf 2.4.2 gedefinieerd als een min of meer samenhangend referentiekader, bestaande uit kernbegrippen en metaforen, aan de hand waarvan actoren fysieke en sociale fenomenen aangaande de ruimtelijke ordening construeren en interpreteren. Het betreft zowel gemeenschappelijk gedeelde ideeën over ruimtelijke inrichting (het afwegingskader) en institutionele organisatie (de afwegingsstructuur), als veronderstellingen over de gewenste samenhang daartussen (sturingsprincipes). In hoofdstuk 3 zijn drie discourses geïdentificeerd en beschreven waarin aan de metafoor 'ruimte als voorraad' specifieke interpretaties worden gegeven. Aan de hand van discoursanalyses zijn die discourses uiteengelegd. Om te zien wat de consequenties zijn van dit gedachtengoed voor het rijks ruimtelijk beleid zijn vier casestudy's uitgevoerd, waarvan in de hoofdstukken 4 tot en met 7 verslag is gedaan. In deze casestudy's worden voorbeelden van ruimtelijk beleid gezien door de bril van de onderscheiden discourses om daarmee een oordeel te kunnen geven over de huidige ruimtelijke ordeningspraktijk in het licht van die discourses. Daarmee wordt ook het gedachtengoed van de discourses verder verduidelijkt.

8.2.2 Geen verspilling van ruimte

Het eerste discours dat is geanalyseerd heeft de naam 'Geen verspilling van ruimte' gekregen. Voor de beschrijving van dit discours wordt verwezen naar paragraaf 3.2. In kader 8.1 staat de essentie ervan samengevat.

Kader 8.1: Discours 'Geen verspilling van ruimte'

In het beleid dient er meer aandacht te komen voor een brongerichte benadering van de ruimtelijke en milieuproblematiek. Dit leidt tot het denken in voorraden. Ruimte, energie en biodiversiteit zijn daarbij op te vatten als sleutelvoorraden en aangrijpingspunt voor beleid gericht op andere voorraden. Bij ruimtelijke ingrepen dient afwenteling naar andere voorraden en daarmee op de toekomst zoveel mogelijk te worden beperkt. In de besluitvorming dient daarom de beperking van de afwentelingsgevolgen van een ruimtelijke ingreep op de drie sleutelvoorraden centraal te staan.

Dit discours is ontstaan naar aanleiding van de beleidsdiscussie binnen het ministerie van VROM over het milieuthema Verspilling. Daarbij is ruimte, naast energie en biodiversiteit, als een sleutelvoorraad geïdentificeerd. Het centrale probleem zoals dat binnen dit discours wordt gezien is dat de voorraad ruimte in Nederland - gronden met bepaalde functionele kwaliteiten - wordt verspild door een weinig duurzaam gebruik ervan. Door deze verspilling vindt er onnodige afwenteling plaats op andere voorraden. Het betreft afwenteling op andere gebieden, op de voorraad energie en op de voorraad biodiversiteit. Deze drie vormen van afwenteling leiden weer tot afwenteling op toekomstige generaties. Want door deze afwenteling wordt schaarste vergroot, waarmee de keuzemogelijkheden elders of van toekomstige generaties worden beperkt. In dit discours wordt het signaleren en het betrekken van de verschillende vormen van afwenteling in de besluitvorming over ruimtelijke ingrepen belangrijk geacht. Er is echter (nog) geen norm ontwikkeld waarmee de verschillende vormen van afwenteling ten opzichte van elkaar kunnen worden gewogen.

Uit de casestudy's blijkt dat er geen ruimtelijke ingreep mogelijk is zonder één of meer vormen van afwenteling. De afwenteling op de sleutelvoorraad biodiversiteit komt in de cases het meest pregnant tot uitdrukking. Een voorbeeld hiervan is de aanleg van de verstedelijkingslocatie IJburg die ten koste gaat van een deel van het IJmeer, aangewezen als EHS (hoofdstuk 4). In alle casestudy's zijn er ook voorbeelden te vinden van afwenteling op andere gebieden. Uit de casestudy's blijkt dat er nu al in de besluitvorming rekening wordt gehouden met deze twee vormen van afwenteling. Het EHS-beleid is een voorbeeld van beleid waarin getracht wordt de voorraad biodiversiteit beter te beschermen en zelfs te vergroten (hoofdstuk 6). Het restrictief beleid kan worden gezien als een voorbeeld waarbij getracht wordt afwenteling op andere gebieden te beperken (hoofdstuk 5). Afwenteling door ruimtelijke ingrepen op de voorraad energie en op de toekomst komen slechts indirect of zijdelings ter sprake in de bestudeerde besluitvorming. Wat echter opvalt in de casestudy's is dat in geen enkel geval de besluitvorming expliciet wordt gericht op het zoeken naar een optimum waarin de gevolgen van alle verschillende vormen van afwenteling minimaal zijn. De argumentaties bij de besluitvorming blijven beperkt tot één of twee vormen van afwenteling. Het expliciteren van afwenteling in die besluitvorming leidt in twee cases tot compensatiemaatregelen. Zo vindt er bij de EHS uitbreiding plaats van de voorraad biodiversiteit om het verlies uit het verleden enigszins te compenseren. Bij IJburg worden maatregelen genomen om verlies aan biodiversiteit door de ingreep in het IJmeer te compenseren.

Aan de hand van de casestudy's kan worden geconstateerd dat het vragen van aandacht voor het probleem van afwenteling de besluitvorming niet vereenvoudigt, want betrokken actoren leggen uiteenlopende accenten in de afwegingen. Het referendum over IJburg laat dit duidelijk zien. In geen enkele casestudy worden alle verschillende vormen van afwente-

ling eenduidig beoordeeld en tegen elkaar afgewogen. In de casestudy's zijn actoren verdeeld over de beoordeling van de ernst van de afwenteling en over de vraag of en hoe afwenteling kan worden gecompenseerd. Een probleem daarbij is de vraag in hoeverre een kwantitatief verlies op de ene plaats met kwalitatieve verbeteringen elders kan worden gecompenseerd. Dit speelt bij IJburg en bij het EHS-beleid. Uit de casestudy Nederland 2030 komt nog naar voren dat de ruimtelijke consequenties van het reserveren van gronden ter compensatie van de verschillende vormen van afwenteling óf vrij marginaal óf juist onrealistisch groot zijn. Dat zou ook de reden zijn waarom de ideeën uit dit discours niet verwerkt zijn in de uiteindelijke perspectieven van Nederland 2030 (hoofdstuk 7).

Het discours is vooral gericht op het signaleren van afwenteling bij ruimtelijke ingrepen, maar uit het discours zijn geen normen af te leiden om die afwenteling mee te beoordelen. Daarom wordt de huidige Nederlandse ruimtelijke ordening op basis van de casestudy's niet negatief beoordeeld. Want in alle casestudy's worden steeds één of meer vormen van afwenteling meegenomen in de besluitvorming. Overigens worden, zoals gezegd, in geen enkel geval de verschillende vormen van afwenteling in onderlinge samenhang beschouwd. In dit discours speelt ook de wens om ruimtelijk en milieubeleid meer op elkaar te betrekken. Het denken in sleutelvoorraden zou namelijk een handreiking tot een betere afstemming kunnen bieden door het ontwikkelen van een gemeenschappelijk jargon en afwegingskader. In de casestudy's zijn hier echter geen aanwijzingen voor gevonden.

De conclusie op basis van de casestudy's is dat het belang van dit discours voor de ruimtelijke ordening vooralsnog ligt in de probleemsignalerende rol. Dit strookt met de conclusie van het RIVM over de sleutelvoorraden-benadering (RIVM 1998: 133). Het discours zet het vraagstuk van afwenteling nadrukkelijk op de agenda. Een oplossing voor het wegen of integraal beoordelen van de verschillende vormen van afwenteling is echter (nog) niet gevonden.

Conclusie over discours 'Geen verspilling van ruimte'

Het gedachtengoed van het discours 'Geen verspilling van ruimte' biedt de ruimtelijke ordening een nieuw, maar vooralsnog onuitgewerkt, afwegingskader onder de noemer voorraadbepaling, op basis van de sleutelvoorraden ruimte, energie en biodiversiteit. Uit de analytische inzichten en ordeningsprincipes bij de idee van sleutelvoorraden zijn geen concrete ideeën over de ruimtelijke inrichting af te leiden. Duidelijk is wel dat wordt gestreefd naar een duurzaam, dat wil zeggen niet-verspillend, ruimtegebruik. Mede door het ontbreken van een normatieve standpuntbepaling over hoe de verschillende vormen van afwenteling gewogen dienen te worden, blijven de consequenties van de ideeën uit dit discours voor de ruimtelijke inrichting onduidelijk. Het ontbreken van normen voor de beoordeling van afwenteling betekent ook dat er geen normatieve begrenzing is voor het gebruik van voorraden. Verspilling ervan dient te worden voorkomen, maar een concrete norm voor verspilling ontbreekt. In dit discours ontbreekt ook een concretisering van een afwegingsstructuur. Met andere woorden: de bestuurlijk-institutionele dimensie is niet uitgewerkt. De idee van milieugebruiksruimte en de ecological footprint (zie paragraaf 3.2) zijn twee operationalisaties die passen binnen dit discours. In beide gevallen dienen de grenzen aan het gebruik van voorraden door deskundigen of wetenschappers vastgesteld. Hierbij wordt uitgegaan van de veronderstelling dat deze eenduidig kunnen worden vastgesteld. De discussie over de milieugebruiksruimte (WRR 1994, Raad voor het Milieubeheer 1994) laat zien dat deze veronderstelling in twijfel kan worden getrokken. Als grenzen aan het gebruik van voorraden worden gesteld lijkt de nationale overheid de aangewezen actor om deze te bewaken. Hoe vervolgens binnen die grenzen de besluitvorming over het gebruik ervan wordt geregeld, staat nog open.

8.2.3 Van ruimtegebrek naar ruimtegebruik

Het tweede discours is 'Van ruimtegebrek naar ruimtegebruik' genoemd. In paragraaf 3.3 is een beschrijving van dit discours te vinden. In kader 8.2 wordt de essentie ervan samengevat.

Kader 8.2: Discours 'Van ruimtegebrek naar ruimtegebruik'

Door toenemend en onnodig stedelijk ruimtebeslag verliezen de steden hun draagvlak en gaan de omvang en de kwaliteit van de open ruimte verloren. Er dient daarom een omslag te komen in het ruimtelijk beleid van toevoegingen aan de voorraad stedelijk gebied naar een beter gebruik van bestaande voorraden. Want bij een beter gebruik van de voorraad is er geen ruimtegebrek. Daartoe dient er te worden geïnvesteerd in herverstedelijking in plaats van in stedelijke uitbreidingen. Tegelijkertijd dient verstedelijking uit de landelijke gebieden te worden geweerd.

De aanhangers van dit discours maken zich ernstig zorgen over de gevolgen van het groeiend oppervlak aan verstedelijking in Nederland. De belangrijkste voorraden die in dit discours een rol spelen zijn de voorraad open ruimte en de stedelijke voorraden. Het toenemend stedelijk ruimtebeslag leidt tot verlies aan voorraad open ruimte buiten de steden en verlies aan draagvlak voor de instandhouding van bestaande stedelijke voorraden. In het verlengde van deze problemen wordt ook de toenemende (auto)mobiliteit als een probleem gezien. Een compacte stad zou door de onderlinge nabijheid van stedelijke functies de groei van de mobiliteitsbehoefte beperken en ook goede mogelijkheden bieden voor de exploitatie van collectieve vormen van vervoer.¹

In het discours wordt aan de ruimtelijke besluitvorming een nadrukkelijke norm gesteld: geen verdere uitbreiding van stedelijk grondgebied. Allevier de casestudy's laten voorbeelden zien van inspanningen die daar op gericht zijn. In de besluitvorming gaat hier blijkbaar veel aandacht naar uit. Ondanks deze inspanningen vindt er in de praktijk toch uitbreiding van het verstedelijkingsoppervlak plaats, zoals de casestudy's IJburg (hoofdstuk 4) en restrictief beleid (hoofdstuk 5) laten zien. In de ogen van de aanhangers van dit discours is dit een gevolg van de beperkte effectiviteit van het ruimtelijk beleid. De casestudy IJburg laat overigens ook zien dat er weliswaar uitbreiding van stedelijk grondgebied plaatsvindt, maar dat de wijze waarop dit gebeurt strookt met de ideeën uit dit discours. IJburg ligt immers dicht bij de stad, er wordt gebouwd in een relatief hoge dichtheid en er is in de besluitvorming veel aandacht voor de consequenties van de aanleg van IJburg voor het bestaand stedelijk gebied. Het perspectief Stedenland in Nederland 2030 is volledig gebaseerd op het gedachtengoed van dit discours (hoofdstuk 7). De vier perspectieven uit Nederland 2030 zijn met betrekking tot het sturingsvraagstuk door de Rijksplanologische Dienst gezien op twee dimensies. Het betreft de dimensie publiek-privaat en centraal-decentraal. Het primaat van sturing ligt in Stedenland bij het rijk. De sturing in Stedenland is beduidend centralistischer dan in de overige perspectieven. Ook is Stedenland het perspectief

¹ Deze nadruk op de filosofie van de nabijheid ontkent overigens tendensen die passen in de filosofie van de bereikbaarheid. De mobiliteit lijkt inmiddels sterker door bereikbaarheid dan nabijheid te worden bepaald. In de Startnota ruimtelijke ordening 1999 wordt hierop ingespeeld met de concepten netwerkstad en corridors. In samenhang hiermee lijkt in de Startnota gekozen te worden voor het beperken van de effecten van de mobiliteit en niet van de (auto)mobiliteit zelf (zie: Martens 2000).

waarbij de private partijen de minste inbreng krijgen (Ministerie van VROM 1997b: 145).

De casestudy's illustreren dat er in dit discours wordt uitgegaan van een strikte scheiding van stad en platteland. Daarbij gaat de aandacht vooral uit naar de stad, er is weinig belangstelling voor de inrichting van het landelijk gebied. Dit blijkt onder meer als in de bestudeerde besluitvorming een koppeling met positief inrichtingsbeleid voor de landelijke gebieden achterwege blijft. Dit valt in het bijzonder op bij de casestudy's EHS (hoofdstuk 6) en restrictief beleid (hoofdstuk 5). Dit verklaart wellicht ook waarom het EHS-beleid geen samenhang vertoont met het restrictief beleid, het bufferzonebeleid, de Randstadgroenstructuur en zelfs niet met de Koersen-gebieden die in de Vinex zijn aangewezen.

Ondanks het gegeven dat de ideeën uit dit discours terug te vinden zijn in vigerende beleidsteksten voor de ruimtelijke ordening gaat het proces van uitbreiding van het stedelijk grondoppervlak door. Dit verklaart waarom aanhangers van dit discours niet tevreden zijn met de huidige Nederlandse ruimtelijke ordeningspraktijk. In de casestudy restrictief beleid in Rivierenland leidt onvrede met de verstedelijkingsgroei in dit gebied zelfs tot het inzetten van het zwaarste instrument uit de WRO. De minister van VROM geeft in 1998 namelijk een aanwijzing aan de provincie Gelderland omdat de toetsbaarheid en handhaafbaarheid van het bundelingsbeleid niet zou zijn gewaarborgd. Deze aanwijzing wordt later weer ingetrokken als de provincie toezegt haar beleid aan te passen aan de eisen van het rijk (zie hoofdstuk 5).

De conclusie op basis van de casestudy's is dat er in de Nederlandse ruimtelijke ordening veel aandacht is voor de problematiek die in dit discours centraal staat, maar dit leidt nog tot onvoldoende resultaten in het licht van de norm uit dit discours. De ideeën uit het discours, zo blijkt uit de casestudy's IJburg en Nederland 2030, leiden tot innovaties binnen het bestaand stedelijk gebied, vooral met betrekking tot het intensiveren van het stedelijk ruimtegebruik. Representanten van dit discours geven in de casestudy's blijk van een sterk vertrouwen in de effectiviteit van overheidsbeleid, en zijn creatief in het bedenken van potentiële instrumenten om hun doel te bereiken. Zowel de verdere intensivering van het stedelijke grondgebruik, als de restricties die opgelegd worden aan de ontwikkelingen in het landelijke gebied roepen echter lokale weerstand op, wat weer leidt tot problemen met betrekking tot de handhaafbaarheid van het beleid, zoals blijkt bij het restrictief beleid.

Conclusie over discours 'Van ruimtegebrek naar ruimtegebruik'

In het discours 'Van ruimtegebrek naar ruimtegebruik' worden grote zorgen uitgesproken over de gevolgen van de groei van stedelijk grondoppervlak. Deze groei leidt tot een aantasting van de open gebieden, tot een verlies aan draagvlak voor de steden en ongewenste groei aan mobiliteit. Het discours biedt hier een oplossing voor in de vorm van een helder en eenduidig afwegingskader voor de ruimtelijke ordening: geen verdere uitbreiding van het stedelijk ruimtebeslag. Net als bij het vorige discours heeft 'Van ruimtegebrek naar ruimtegebruik' een sterke probleemsignalerende rol, de oplossingsstrategieën zijn echter verder uitgewerkt. Zie bijvoorbeeld de voorstellen voor contourenbeleid in de Vijfde Nota (Ministerie van VROM 2001). De aanhangers van dit discours zetten de beschreven problematiek op de beleidsagenda. De compacte stad wordt in dit discours gezien als een duurzaam inrichtingsprincipe. Voor wat betreft de afwegingsstructuur wordt veel vertrouwen uitgesproken in een sterke overheid op alle schaalniveaus. Daarbij dient een sterke centrale overheid overigens wel de 'vrijgevege' lagere overheden in toom te houden. Er is weinig vertrouwen in de markt. Samengevat is de tendens dus meer overheid en minder markt en binnen die overheid meer centralisatie.

8.2.4 Terug naar de ruimte

Het derde geanalyseerde discours, 'Terug naar de ruimte', wordt in paragraaf 3.4 beschreven, kader 8.3 geeft de essentie ervan weer.

Kader 8.3: Discours 'Terug naar de ruimte'

De kern van de ruimtelijke ordening - de ruimte en haar kwaliteiten - dient weer centraal gesteld te worden in de besluitvorming. Voorkomen dient te worden dat de aandacht te veel doorslaat naar procesbegeleiding. Er is pas sprake van een goede besluitvorming als ten behoeve van de ruimtelijke ordening, de voorraad ruimte, kwantitatief en kwalitatief geëxpliciteerd, gewaardeerd en gewogen wordt.

De aanhangers van dit discours hebben grote moeite met de wijze waarop de besluitvorming in de ruimtelijke ordening zich ontwikkelt. De aandacht voor de procesmatige aspecten zou namelijk ten koste gaan van de inhoud. Een gevolg hiervan is dat in de besluitvorming de ruimte en haar kwaliteiten niet meer centraal staan, waardoor een ruimtelijke inrichting van lage kwaliteit tot stand komt. Bovendien raken ruimtelijke ordenaars hun zeggenschap over de ruimte kwijt omdat de aandacht te veel uitgaat naar die procesmatige aspecten van de besluitvorming, waarbij 'harde' gekwantificeerde economische en financiële parameters uiteindelijk de doorslag geven. Daarom dienen de ruimtelijke kwaliteiten, net zoals nu al gebeurt met economische en financiële aspecten, voorafgaand aan de besluitvorming geïdentificeerd en gewaardeerd te worden. Dit zou tot een betere ruimtelijke kwaliteit leiden bij ruimtelijke ingrepen. Een voorbeeld van een poging tot operationalisatie van de ideeën uit dit discours is de LeefOmgevingsBalans die door het RIVM wordt ontwikkeld in opdracht van het ministerie van VROM in het kader van de beleidsdiscussie over Leefomgevingskapitaal (RIVM 1998a).

In de casestudy's zijn weinig voorbeelden gevonden van het gedachtengoed van dit discours. De consequenties ervan voor de praktijk van de ruimtelijke ordening wordt daarom aan de hand van de casestudy's niet veel duidelijker. Alleen bij de casestudy Ecologische Hoofdstructuur is de besluitvorming gebaseerd op een manier van denken die aansluit bij dit discours. Bij de EHS valt op dat de gekozen beleidsstrategie veel weerstand en onbegrip heeft opgeroepen omdat het vooropgelegde kwaliteitsbeeld niet aansluit op de verschillende kwaliteitspercepties van betrokken actoren met natuurbeelden die afwijken van die van de ontwerpers van het beleid (paragraaf 6.3). Mede hierdoor wordt het eind jaren negentig door het ministerie van LNV noodzakelijk geacht het EHS-beleid te herijken. Bij de casestudy IJburg zijn er in de fase van de locatiekeuze ideeën te vinden die aansluiten op de ideeënvorming in dit discours (hoofdstuk 4). Net als bij het EHS-beleid is deze stap in de besluitvorming een overheidsinterne aangelegenheid, als ambtenaren de kwaliteitscriteria opstellen ten behoeve van de keuze van de Vinex-locaties. Ook hier leidt dit tot weerstanden bij actoren die niet bij deze keuze betrokken zijn en die blijkbaar andere kwaliteitscriteria voorstaan. De criteria helpen bij IJburg overigens wel bij het op één lijn krijgen van de diverse overheden. De casestudy's geven, zoals gezegd, weinig aanvullende informatie over de consequenties van dit discours.

De conclusie is dat in de casestudy's de Nederlandse ruimtelijke ordeningspraktijk, op het EHS-beleid na, niet tegemoet komt aan de eisen die dit discours stelt aan een goede ruimtelijke ordening. Het derde discours is daarom in vergelijking met de vorige twee minder posi-

tief over de praktijk van de Nederlandse ruimtelijke ordening zoals die in de casestudy's tot uitdrukking komt. Overigens is het EHS-beleid geen beleid van het ministerie van VROM, maar van LNV. Er zijn in de casestudy's nauwelijks voorbeelden te vinden waar voorafgaand aan de besluitvorming wordt getracht gewenste ruimtelijke kwaliteiten te beschrijven en te waarderen.² De aanhangers van dit discours zijn niet tevreden met de huidige tendens tot coproductie van beleid en interactieve besluitvorming, zoals die tot uitdrukking komen in Nederland 2030, de recente planvorming rondom IJburg en het experiment van het IOR over het restrictief beleid, omdat in deze gevallen kwaliteitsdefinities pas in de loop van het besluitvormingsproces worden gedefinieerd. De kwaliteitspercepties van ruimtelijke deskundigen zouden hierbij namelijk ondergesneeuwd kunnen raken.

Conclusie over discours 'Terug naar de ruimte'

Ook in dit derde discours worden zorgen uitgesproken over de ruimtelijke ordening in Nederland. Te veel aandacht voor procesaspecten in de besluitvorming gaat ten koste van de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting. In het discours 'Terug naar de ruimte' wordt getracht de ruimtelijke ordening handreikingen te bieden door het ontwikkelen van een inhoudelijk afwegingskader dat wordt opgebouwd uit identificatie van ruimtelijke voorraden en de beschrijving van de kwaliteiten daarvan. Opvallend hierbij is dat lijkt te worden gezocht naar een objectief afwegingskader. Hierbij krijgen deskundigen een belangrijke rol toebedeeld. Uit de pogingen om tot een operationalisering van deze ideeën te komen, blijkt dat dit de uiteindelijke besluitvorming niet vergemakkelijkt. Deze bevinding is conform het commentaar van de VROM-raad op de LeefOmgevingsBalans. Deze stelt dat het gevaar bestaat dat een dergelijke systematiek eerder weerstand dan draagvlak zal creëren, omdat het idee kan ontstaan dat een technocratisch instrument de rol van besluitvormer overneemt (1999). Ook meent de Raad dat rekening moet worden gehouden met "het feit dat lang niet alle aspecten van ruimtelijke kwaliteit, bijvoorbeeld de culturele aspecten, goed meetbaar zijn" (1999: 3). Het identificeren en waarderen van ruimtelijke kwaliteiten kan de besluitvorming ondersteunen, maar zeker niet in de plaats treden ervan. Het lijkt erop dat er binnen dit discours nog weinig structureel is nagedacht over de bestuurlijk-institutionele dimensie. De ideeën over de afwegingsstructuur zijn namelijk nog niet uitgekristalliseerd.

8.2.5 Kritiek op het denken in termen van 'ruimte als voorraad'

In hoofdstuk 1 zijn auteurs aangehaald die kritiek hebben op het denken in termen van 'ruimte als voorraad'. Hun kritiek is driedelig. In de eerste plaats wordt betwijfeld of ruimte wel eenduidig kwantitatief en kwalitatief als een voorraad kan worden gedefinieerd. In de tweede plaats vragen deze critici zich af of het mogelijk is te spreken van schaarste aan ruimte en of het daarom zinvol is om in termen van schaarse voorraden te willen gaan denken. Ten derde worden er in het verlengde hiervan vraagtekens gezet bij het type ruimtelijke ordening dat tot stand komt op basis van het denken in termen van 'ruimte als voorraad'.

Als de drie discoursen in het licht van deze kritiek worden beschouwd blijkt dat de voorraaddefinities in de discoursen onderling inderdaad sterk verschillen. Ruimte wordt in twee discoursen beschouwd als grondoppervlak. Alleen bij 'Terug naar de ruimte' is er sprake van

² De casestudy's geven weinig voorbeelden van toepassingen van de ideeën uit dit discours. Recent onderzoek naar kapitalisering van omgevingskwaliteiten als de LeefOmgevingsBalans (RIVM 1998a), de LeefOmgevingsVerkenner (RIVM 1998b) en meer specifiek naar de Ekologische Kapitaal Index door het CLM (Trommelen 1999) en de poging van de provincie Limburg om dit gedachtengoed te vertalen in haar Provinciaal Omgevingsplan Limburg (1998) geven aan dat deze in de toekomst wel verwacht kunnen worden.

een driedimensionale ruimte. In alle drie de discoursen zijn er problemen met het helder en eenduidig kwantitatief en kwalitatief afbakenen van de voorraad ruimte.

De schaarstepercepties lopen in de drie discoursen ook behoorlijk uiteen. Bij 'Geen verspilling van ruimte' dreigt er schaarste aan de sleutelvoorraden ruimte, energie en biodiversiteit. Hoe groot die schaarste is, of om welke kwaliteiten het gaat, is (nog) niet uitgewerkt. Bij 'Van ruimtegebrek naar ruimtegebruik' is er zowel schaarste aan 'open ruimte' als aan intensief gebruikte stedelijke ruimte. Ook in dit discours blijkt schaarste nog een redelijk abstract begrip te zijn. Bij 'Terug naar de ruimte' is er schaarste aan kwalitatief goed ingerichte ruimte, en ook hier weer is schaarste niet eenduidig geoperationaliseerd. In geen van de drie discoursen is schaarste dus een uitgewerkt begrip, kwantitatieve en kwalitatieve operationalisaties ontbreken. Deze conclusie lijkt de critici gelijk te geven. Er is inderdaad in de discoursen geen sprake van een objectief kenbare en eenduidig geoperationaliseerde schaarste aan ruimte. In geen van de discoursen zijn die fysieke randvoorwaarden kwantitatief of kwalitatief geoperationaliseerd en gezien het sociaal geconstrueerde karakter van schaarste (Achterhuis 1997) is het de vraag of dat ooit zal lukken. In paragraaf 1.3.4 is reeds aandacht besteed aan schaarste als sociale constructie, en in kader 2.3 is ingegaan op de culturele dimensie van schaarste.

Het derde punt van kritiek betreft het type ruimtelijke ordening dat voort zou vloeien uit het denken in termen van 'ruimte als voorraad'. De kritiek is dat dit denken niet of onvolgende wordt gekoppeld aan een expliciete visie op wat ruimtelijke ordening is, of moet zijn. Galle vindt het 'voorraaddenken' een defensieve manier van denken, alsof de ruimte moet worden gered van gebruik door de mens. Dat staat in haar ogen haaks op wat ruimtelijk ordening zou moeten doen: zorgen dat menselijke activiteiten, strevingen en behoeften tot hun recht komen. Daar moet ruimte voor worden gemaakt (Galle 1995). Het probleem is met andere woorden niet een geobjectiveerde buitenwereld, een voorraad ruimte bijvoorbeeld, maar "de manier waarop mensen in instituties de ruimte inzetten als instrument om de samenleving naar hun ideaal te realiseren" (Smit c.s. 1998: 14). Om deze kritiek te plaatsen is in hoofdstuk 1 een veelgebruikte definitie van ruimtelijke ordening aangehaald: "Ruimtelijke ordening is het zoeken naar en het tot stand brengen van de best denkbare wederkerige aanpassing van ruimte en samenleving, zulks terwille van die samenleving" (commissie van Veen geciteerd in WRR 1998: 17). Deze definitie is gekozen vanwege de nadruk die wordt gelegd op wederkerige aanpassing van ruimte en samenleving én omdat ruimtelijke ordening uitdrukkelijk ten dienste wordt gesteld ten behoeve van die samenleving. Het gevaar van het denken in ruimtelijke voorraden ligt volgens de critici in het negeren of veronachtzamen van de behoeften van de samenleving. Smit c.s. schetsen ter verduidelijking van dit gevaar het volgende beeld: "De voorraad ruimte (hulpbron) past precies op onze maatschappelijke behoeften, elke plek heeft (nu en in de toekomst) een specifieke functie en deze nauwe aansluiting is hetgeen uit naam van de gemeenschap bewaakt moet worden. De essentie is beheer en beheersing. (...) Ruimtelijke ordening gaat over orde en daar hoort een beheerder bij" (Smit c.s. 1998: 29-30).

Beschreven is dat er bij de drie discoursen ongenoegen bestaat over de besluitvorming in de huidige ruimtelijke ordening, waarbij de ideeën die ontwikkeld worden vooral gericht zijn op het bieden van een alternatief afwegingskader. Als deze zorgen in het licht van de hierboven gegeven definitie van ruimtelijke ordening worden gezien, blijkt dat deze zorgen in de discoursen aanleiding zijn tot het definiëren van fysieke randvoorwaarden die de ruimte stelt aan de samenleving. In de drie discoursen wordt de wederkerigheid van de relatie samenleving en ruimte vooral vanuit de ruimte benaderd. Het is niet zo dat de behoeften van de

samenleving volledig worden ontkend, het is veeleer dat wordt verondersteld dat die samenleving 'misbruik' maakt van de fysieke ruimte. De discoursen willen daar paal en perk aan stellen. In het licht van de kritiek van Galle en Smit c.s. kan worden gesteld dat er in de drie discoursen inderdaad nog onvoldoende wordt gereflecteerd op de relatie ruimte en samenleving, en het type ruimtelijke ordening dat daarbij wenselijk is.

8.2.6 Conclusies over de consequenties van de afzonderlijke discoursen

Voor de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag is ingegaan op drie discoursen waarin het begrip 'ruimte als voorraad' wordt gebezigd. In elk discours worden zorgen uitgesproken over de Nederlandse ruimtelijke ordening. Bij het discours 'Geen verspilling van ruimte' zijn het zorgen over verspilling van ruimte vanwege de afwenteling op andere voorraden en op de toekomst. Bij het discours 'Van ruimtegebrek naar ruimtegebruik' betreft het zorgen over het draagvlak van de steden en de aantasting van de open ruimte. Ook zijn er zorgen over de gevolgen van de toenemende mobiliteit bij voortgaande suburbanisatie. Bij het discours 'Terug naar de ruimte' zijn er zorgen over de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting. Deze zou te lijden hebben onder de dominantie van de sectorale belangen omdat de ruimtelijke ordening zich teveel richt op de procesaspecten van de besluitvorming. Uit de casestudy's blijkt dat de discoursen, alle drie, sterk zijn in hun probleemsigalerende functie. Aan de hand van het concept 'ruimte als voorraad' blijken aldus uiteenlopende problemen met de huidige ruimtelijke ordening onder de aandacht te worden gebracht. In antwoord op deze zorgen worden er in de discoursen uiteenlopende oplossingsrichtingen verkend. Bij alle drie de discoursen betreft dit oplossingen in de vorm van een nieuw of aanvullend afwegingskader voor de ruimtelijke ordening. Bij 'Geen verspilling van ruimte' bestaat deze aanvulling uit een voorraadbeheer op basis van de sleutelvoorraden ruimte, energie en biodiversiteit. Bij het discours 'Van ruimtegebrek naar ruimtegebruik' is er een eenvoudig afwegingskader: geen verdere uitbreiding van het stedelijk grondoppervlak. Bij 'Terug naar de ruimte', tot slot, wordt een afwegingskader voorgesteld dat is opgebouwd uit de identificatie en waardering van ruimtelijke kwaliteiten. De casestudy's laten zien dat elementen van deze afwegingskaders herkenbaar zijn in de huidige ruimtelijke ordeningspraktijk. De ideeën over de afwegingsstructuur van de ruimtelijke ordening zijn minder uitgekristalliseerd, de bestuurlijk-institutionele dimensie van de discoursen is namelijk niet sterk ontwikkeld. Alleen in het discours 'Van ruimtegebrek naar ruimtegebruik' worden uitspraken gedaan over de rol van de (centrale) overheid en de verhouding overheid-markt. De tendens hierbij is meer centralisatie en minder markt.

De consequenties van de drie discoursen voor de ruimtelijke ordening lijken, gezien het voorafgaande, vooralsnog vooral hun probleemsigalerende functie te zijn. Wel worden verschillende oplossingsrichtingen verkend. Zo wordt er in het discours 'Van ruimtegebrek naar ruimtegebruik' gepretendeerd dat men een helder en eenduidig afwegingskader biedt voor de ruimtelijke ordening. In dit discours wordt beperking van de groei van het stedelijk grondoppervlak als dé oplossing gezien voor problemen waarmee de ruimtelijke ordening wordt geconfronteerd. Deze oplossing wordt ook als duurzaam gepresenteerd (Needham 1995, Nauta & Saris 1997). Er is echter kritiek op de ideeën uit dit discours. Het zou bijvoorbeeld te weinig ruimte bieden voor maatwerk op lokaal en regionaal niveau, ten koste gaan van de leefbaarheid in de steden en ook uitgaan van een te beperkte visie op duurzaamheid. Dit heeft er toe geleid dat de Rijksplanologische Dienst het concept van de compacte stad heeft ingeruild voor dat van de 'complete stad' waarin meer ruimte is voor binnenstedelijk groen en lokale afwegingen. Ook biedt de gepresenteerde oplossingsrichting geen pasklaar ant-

woord op de problemen die in de andere discoursen centraal staan, noch op andere problemen waar de ruimtelijke ordening momenteel voor staat (zie onder meer de discussies over Nederland 2030, WRR 1998, VROM-raad 1998).

In het licht van de aangegeven kritiek (paragraaf 8.2.5) op het denken in termen van 'ruimte als voorraad' is het tot slot verstandig om nader stil te staan bij de vraag welk type ruimtelijke ordening gewenst is. Dient deze uit te gaan van de fysieke randvoorwaarden, van de behoeften van de samenleving, of juist van de wisselwerking tussen beide? Het is belangrijk om te benadrukken dat niet alleen de fysieke beperkingen die de omgeving stelt een aangrijpingspunt zijn voor de ruimtelijke ordening, zoals in de drie discoursen wordt gesuggereerd, want ook de behoeften van de samenleving zijn dat. Dit kan worden onderbouwd met de stelling dat de ruimtelijke ordening een cultuurpolitiek thema is geworden. Omdat "men door de ruimte te (her)ordenen tevens immateriële politieke waarden zoals sociale en culturele mobiliteit, emancipatie en collectieve en individuele keuzevrijheid herschikt en in een nieuwe onderlinge hiërarchische verhouding brengt" (Hajer & Halsema 1997: 15).

In het licht van de in dit onderzoek gehanteerde definitie kan ruimtelijke ordening gezien worden als het aanbrengen van een cultureel bepaalde afstemming in de behoeften van de samenleving en de fysieke grenzen van de ruimte. Op basis van uiteenlopende culturele oriëntaties zullen actoren verschillend oordelen over de wenselijke relatie tussen behoeften en hulpbronnen. De culturele theorie van Douglas en Wildavsky laat zien hoe vanuit moralistische, hiërarchische, fatalistische of individualistische wereldbeelden die relatie steeds anders wordt gedefinieerd (zie paragraaf 2.3.4). Als ruimtelijke ordening inderdaad wordt gezien als het zoeken naar een wederkerige aanpassing van ruimte en samenleving, dan dient in ieder geval te worden voorkomen dat er uitgegaan wordt van een eenzijdige culturele oriëntatie op die samenleving en haar behoeften, en/of op een eenzijdige culturele oriëntatie op de (fysieke) voorraden die haar ter beschikking staan. In de drie discoursen die in dit onderzoek geanalyseerd zijn, lijkt dit echter onvoldoende te worden onderkend. Het gevaar is aanwezig dat er op basis van het 'voorraaddenken' in die discoursen een ruimtelijke ordening ontstaat die gebaseerd wordt op een beperkte culturele oriëntatie. Het is belangrijk dat men zich ervan bewust wordt dat de interpretatie van de wederkerige relatie tussen ruimte en samenleving een cultureel bepaalde sociale constructie is. De recente exercitie van minister Pronk om ten behoeve van de Vijfde Nota over de ruimtelijke ordening een inventarisatie te maken van alle ruimteclaims kan in dit licht kritisch gezien worden. Want: "De behoefte aan ruimte moet veeleer worden bekeken als uitingen op een publiek forum, op een ontmoetingsplaats voor argumenten en leefstijlen, dan als claims die elk een specifieke voorraad uitputten" (Smit c.s. 1998: 7). De constatering van Pronk dat de optelsom van deze claims ongeveer zo groot is als het oppervlak van de provincie Zuid-Holland (Ministerie van VROM 2000b), is dan ook waarschijnlijk eerder gebaseerd op politieke motieven dan op inzicht in wat ruimtelijke ordening in Nederland vermag.

Discoursen zijn niet gefixeerd, ze zijn dynamisch. In reactie op maatschappelijke ontwikkelingen en discussies binnen en tussen discousgemeenschappen wordt het gedachtengoed van een discours voortdurend verder uitgewerkt. De ideeën uit de in dit onderzoek beschreven discoursen zijn niet onomstreden, en ook nog niet volledig uitgekristalliseerd. Het gedachtengoed van de discoursen zal zich verder ontwikkelen, mede in reactie op het commentaar erop. Hoogst waarschijnlijk zullen dan ook de consequenties voor de afwegingsstructuur worden uitgewerkt. Discoursen zijn maatschappelijke fenomenen die niet zomaar kunnen worden gestuurd of gemaakt. Dat betekent niet dat de Rijksplanologische Dienst

hoeft toe te zien hoe de discoursen zich ontwikkelen. Door het initiëren en stimuleren van onderzoek, door het organiseren van discussie en door haar beleid worden aanhangers van discoursen gestimuleerd tot het verder uitwerken van hun gedachtengoed. Bij de drie beschreven discoursen is te zien dat het ministerie van VROM al op deze wijze heeft bijgedragen aan de ontwikkeling daarvan.

8.3 De consequenties van het bestaan van verschillende discoursen

8.3.1 Inleiding

Met de bovenstaande conclusies is de eerste onderzoeksvraag beantwoord. Bij die conclusies zijn echter de consequenties van het naast elkaar bestaan van meerdere discoursen niet belicht. In deze paragraaf vindt een reflectie plaats op juist die consequenties. Daarmee wordt de tweede hoofdvraag beantwoord: wat zijn de consequenties van het bestaan van verschillende discoursen voor het afwegingskader en de afwegingsstructuur van de ruimtelijke ordening? Het gaat hierbij niet zozeer om het bestaan van drie verschillende discoursen rondom 'ruimte als voorraad'. Het gaat veeleer over het gegeven dat er op basis van uiteenlopende normen- en waardenpatronen verschillende discoursen tot ontwikkeling komen. Voor de beantwoording van deze vraag wordt gebruik gemaakt van de criteria die in hoofdstuk 2 zijn afgeleid uit de culturele theorie (paragraaf 2.3.6). Het gaat daarbij om de criteria culturele interactie, openheid van het besluitvormingsproces en verrijking. De culturele interactie kan worden beoordeeld door te bezien in hoeverre argumenten uit de verschillende culturen in de besluitvorming worden meegenomen. De openheid van de besluitvorming kan beoordeeld worden aan de hand van de toegang van actoren tot het besluitvormingsproces en de voortgang in de beleidscyclus. De verrijking van het product kan worden beoordeeld aan de hand van de tevredenheid van de betrokken actoren. Om een beeld te krijgen van de consequenties van het bestaan van verschillende discoursen worden de vier casestudy's in deze paragraaf bezien in het licht van deze criteria. Op deze drie kwalitatieve criteria worden gemotiveerde scores toegekend op basis van de vierpuntsschaal niet, zwak, matig en sterk.

Alvorens de resultaten van deze toetsing worden beschreven, dient hier een kanttekening te worden geplaatst bij de operationalisering van het criterium 'culturele interactie'. In het licht van de culturele theorie zou in de besluitvorming idealiter rekening gehouden moeten worden met de ideeën en argumenten uit de vier culturele oriëntaties die in deze theorie onderscheiden worden: hiërarchie, moralisme, individualisme en fatalisme. In hoofdstuk 2 is al geconcludeerd dat het lastig is het wereldbeeld van de fatalist te representeren. Dit betekent dat de kans klein is dat er in de casestudy's argumenten en motivaties worden gevonden die kunnen worden herleid tot dit fatalistische wereldbeeld. De casestudy's betreffen immers alle vier voorbeelden van overheidsbeleid. Zoals in hoofdstuk 2 al is geconstateerd zijn in de overheid het hiërarchische en moralistische wereldbeeld per definitie vaak sterk vertegenwoordigd. Dit komt overeen met de bevindingen in hoofdstuk 3 waar geconstateerd is dat de drie geanalyseerde discoursen inderdaad overwegend als hiërarchisch-moralistisch zijn te kenmerken. Dit betekent dat in de onderstaande analyse dan ook in het bijzonder wordt bezien in hoeverre het individualistische wereldbeeld wordt gerepresenteerd in de besluitvorming.

8.3.2 De casestudy's bezien in het licht van de culturele theorie

IJburg is de eerste casestudy die in het kader van dit onderzoek is beschreven. In hoofdstuk 4 is aangaande de besluitvorming over IJburg een onderscheid gemaakt in het locatiebesluit enerzijds en de verdere besluitvorming over het ontwerp van de locatie anderzijds.

Geconstateerd kan worden dat in de fase van de locatiekeuze argumenten die te herleiden zijn tot het hiërarchische wereldbeeld een belangrijke rol spelen. Deskundige ambtenaren bedenken de locatiecriteriën op basis van functionele argumenten. Er is weinig vertrouwen in de inbreng van maatschappelijke partijen, die worden dan ook buiten de deur gehouden in deze fase van de besluitvorming. Het locatiebesluit heeft daardoor een sterk overheidsintern karakter. De aandacht gaat vooral uit naar de afstemming tussen de verschillende overheidsniveaus en -diensten. De nadruk ligt daarbij op de benodigde horizontale en verticale coördinatie, waardoor de consultatie van de *stakeholders* weinig belangstelling krijgt. Janssen c.s. constateren ten aanzien hiervan dat "een verkokerd en technocratisch opererend overheidsapparaat zeker geen bevorderende factor is" voor een goede relatie met andere partijen, waardoor de "alternatieven voor IJburg onvoldoende onderzocht zijn in samenspraak met betrokken belanghebbenden" (1995: 18). Deze naar binnen gerichte besluitvorming, waarbij vooraf de door de overheid gewenste ruimtelijke kwaliteiten worden omschreven en gewaardeerd, leidt in de latere fase van de besluitvorming tot veel weerstand van *stakeholders* die hun eigen kwaliteitsdefinities onvoldoende herkennen in het locatiebesluit. Actoren met een moralistisch wereldbeeld zijn verontwaardigd over het locatiebesluit vanwege het gebrek aan aandacht voor de afwenteling op de voorraad biodiversiteit. Hun weerstand tegen de locatie IJburg zou wellicht geringer zijn geweest indien de locatiekeuze nadrukkelijk gemotiveerd zou zijn in termen van het zoeken naar een minimalisering in de verschillende vormen van afwenteling en indien vanaf het begin van de besluitvorming nadrukkelijker een koppeling was gelegd met compenserende maatregelen voor het verlies aan biodiversiteit. Er is in deze fase van de besluitvorming weinig vertrouwen in de markt en in marktregulering. Argumenten die te herleiden zijn tot een individualistisch wereldbeeld worden niet genoemd. Zo wordt bij de afweging van de verschillende verstedelijkingslocaties het criterium nabijheid boven het voor individualisten belangrijke criterium van bereikbaarheid gesteld (Hendriks 1996: 66-69).

Over de locatiekeuze IJburg valt in het licht van de geformuleerde criteria te zeggen dat er weinig culturele interactie is geweest. De argumenten uit één wereldbeeld domineren immers de besluitvorming. Diverse *stakeholders*, bijvoorbeeld actoren van maatschappelijke organisaties als de natuur- en milieubeweging, krijgen geen toegang tot de besluitvorming. Dit verklaart waarom deze actoren trachten de voortgang in de beleidscyclus te blokkeren, bijvoorbeeld via het referendum over IJburg. Achteraf is het makkelijk om te constateren dat de besluitvorming over de locatiekeuze verrijkt had kunnen worden. Janssen c.s. (1995) ondersteunen overigens deze conclusie. Duidelijk is dat veel van de betrokken *stakeholders* ontevreden zijn met het genomen locatiebesluit. Hierop afgaand heeft er in deze fase geen verrijking van het besluit plaatsgevonden. De waardering op de drie criteria is in deze fase de besluitvorming 'niet' (zie tabel 8.1).

Als het gaat om de fase waarin de besluitvorming is gericht op het nader uitwerken van het ontwerp en het inrichten van de locatie spelen wel argumenten en ideeën uit de verschillende wereldbeelden een rol; alleen de fatalist wordt niet gerepresenteerd. Argumenten die te herleiden zijn tot het hiërarchische, moralistische en individualistische perspectief worden meegewogen in de besluitvorming en leiden geleidelijk aan ook tot aanpassingen aan het ontwerp voor IJburg. Het individualistische perspectief is onder meer herkenbaar in de

ruimte die wordt geboden voor experimenten op IJburg. Zo wordt het steigereiland volledig ingericht voor woonboten en wordt daarbij getracht het aantal regels te beperken. Daarmee wordt ingespeeld op de voor de individualist belangrijke basiswaarden: keuzevrijheid en privacy. De argumenten van de individualist en de moralist lijken elkaar bij de inrichting van IJburg te hebben versterkt. Het scala aan natuurcompenserende maatregelen, belangrijk voor de moralist, wordt op creatieve wijze uitgebreid en aangepakt. Zo wordt het oorspronkelijk geplande eiland gesplitst in meerdere eilanden om de oeverlengte, en daarmee de kansen voor biodiversiteit, te vergroten. Vanuit hiërarchische overwegingen wordt er nadrukkelijk rekening gehouden met de gevolgen van de aanleg van IJburg voor de bestaande stad. IJburg wordt een locatie met een hoge woningdichtheid en ook wordt een eventuele verdere doorgroei van IJburg geblokkeerd. Dit laatste aspect wordt ook vertaald in het ontwerp voor de locatie. De argumenten uit de verschillende wereldbeelden lijken in de fase van de uitwerking van het ontwerp van IJburg elkaar aan te vullen, elkaar in elk geval niet uit te sluiten. Vanuit drie van de vier wereldbeelden worden ideeën aangedragen die in het ontwerp worden ingepast. Daarmee wordt de aanvaardbaarheid van IJburg voor de diverse betrokken partijen vergroot en vindt er verrijking plaats van het eindproduct. Verschillende partijen die vertegenwoordigd waren in het Referendumcomité tegen de aanleg van IJburg werken nu actief mee aan de planontwikkeling. Er is al met al bij de besluitvorming over de nadere vormgeving van IJburg sprake van een zekere mate van culturele interactie. De betrokken *stakeholders* krijgen toegang tot de besluitvorming en maken hier ook actief gebruik van na het referendum over IJburg. Dit leidt tot aanpassingen aan het product. Uit de tevredenheid van de actoren daarover kan afgelezen worden dat er een verrijking van dat product plaatsvindt. In tegenstelling tot de fase van de locatiekeuze is de waardering voor de nadere uitwerking van IJburg op de drie criteria 'sterk' (zie tabel 8.1).

De tweede casestudy heeft betrekking op het restrictief beleid voor Rivierenland. In hoofdstuk 5 is ingegaan op het beleid van het rijk, de provincie en de regio zelf. De analyse in dat hoofdstuk laat zien dat er in de besluitvorming van het rijk en de provincie weinig aandacht is voor ideeën en argumenten uit het individualistische wereldbeeld. Er wordt bijvoorbeeld sterk geageerd tegen de suburbanisatie die wordt geweten aan de ruimteconsumptie van de individualistisch ingestelde burgers. Het lijkt erop dat de dominantie van de moralistisch-hiërarchische ideeën bij het restrictief beleid leidt tot een veronachtzaming van de kwaliteiten van het landelijk gebied. Door de nadruk op hiërarchische overwegingen worden er nauwelijks pogingen ondernomen om een koppeling tot stand te brengen van het restrictief beleid met ander beleid voor de open ruimte. Hier wordt de moralist niet gecorrigeerd door de individualist die ongetwijfeld met inrichtingsvoorstellen voor de open ruimte zou zijn gekomen om én ontwikkelingskansen te bieden aan de restrictieve gebieden én de kansen voor biodiversiteit te vergroten. (Denk bijvoorbeeld aan de creatieve aanpak van de 'Ruimte voor ruimte'-regeling in de reconstructiegebieden (Ministerie van VROM 2000c)). Er is dus nauwelijks sprake van culturele interactie. Dit komt ook tot uitdrukking in de besluitvorming waarbij er weinig of geen aandacht is voor de belangen en kwaliteitspercepties van de actoren die wonen en werken in de restrictieve gebieden. Dit zou de weerstand van de regionale en lokale actoren en het gebrekkige draagvlak voor het beleid kunnen verklaren (Mastop 1995). De handhaafbaarheid ervan is dan ook problematisch. Bij de uitwerking van het restrictief beleid in concrete maatregelen gaat de moralist een bondgenootschap aan met hiërarchist. De *top-down* sturing en het niet los kunnen of willen laten van sturing op kwantiteiten zijn hier voorbeelden van. De ogenschijnlijke eenvoud van het sturen op de dichotomie open

ruimte versus verstedelijking en de voorkeur voor eenduidig grondgebruik sluit aan op de behoefte aan ordening en beheersing van de hiërarch. Indien argumenten uit het individualistische en fatalistische wereldbeeld een rol hadden gespeeld in de vormgeving van het beleid, was er wellicht meer aandacht geweest voor de haalbaarheid en handhaafbaarheid van het beleid. De dominantie van de moralistisch-hiërarchische ideeën bij de rijksactoren die verantwoordelijk zijn voor het ontwerp van het restrictief beleid laat geen ruimte voor aanpassingen bij de regionale uitwerking ervan. In de ogen van de regionale en lokale actoren vindt er daarom geen verrijking van de besluitvorming plaats.

De regio Rivierenland probeert in haar experiment nadrukkelijk wel om de diverse *stakeholders* te betrekken in de uitwerking van het restrictief beleid voor haar gebied. Gezien de strakke randvoorwaarden van de hogere overheden lijkt hier echter weinig ruimte voor te zijn. Omdat het experiment nog niet is afgesloten is het hier niet mogelijk een oordeel te vormen over het uiteindelijke resultaat. Het ziet er naar uit dat de participatie van de betrokken *stakeholders* zal leiden tot het accommoderen van een bepaalde mate van stedelijke groei op die plaatsen die in de perceptie van lokale actoren van minder landschappelijke kwaliteit zijn. Het is nog de vraag in hoeverre de hiërarchisch ingestelde hogere autoriteiten dit zullen accepteren. Mocht dit wel gebeuren dan vindt er een verrijking van het beleid plaats omdat het door de incorporatie van bijdragen van de betrokkenen voor meer actoren acceptabel wordt. In ieder geval tracht het IOR de openheid van de besluitvorming te verbeteren door een veelheid van actoren te laten participeren in zijn experiment.

De conclusie over deze casus is dat het rijksbeleid waarderings 'matig' tot 'niet' krijgt op de drie criteria (zie tabel 8.1). Het experiment van het IOR krijgt vooralsnog 'sterke' waarderings, maar het is nog onduidelijk hoe dit experiment zal uitpakken.

Uit de analyse in hoofdstuk 6 blijkt dat het ontwerp voor de EHS, de derde casestudy uit dit onderzoek, vooral wordt gemotiveerd in termen van vergroting van de voorraad biodiversiteit. Er is de sterk beschuldigende houding van de moralist: het bestaande is onhoudbaar, de natuur moet worden gered van de ondergang. Dit is een argument dat goed lijkt aan te sluiten op de moralistisch-hiërarchische ideeën uit het discours 'Geen verspilling van ruimte'. In de afwegingen ten behoeve van het EHS-beleid wordt de problematiek van de voorraad biodiversiteit echter niet in verband gebracht met de andere sleutelvoorraden. In dat opzicht wordt er dus niet geput uit de ideeën van dit discours. Een opvallend element aan het ontwerp van de EHS is het idee van natuurontwikkeling. Deze 'vernieuwende' expansiegedachte kan worden gekenmerkt als individualistisch gedachtengoed, waaraan hiërarchen en moralisten vanuit hun op behoud en beheer gerichte beleidsstrategieën niet snel zullen denken. Het is echter opvallend dat het individualistische gedachtengoed later in de besluitvorming en in het beleid niet meer tot uitdrukking komt. Er wordt immers niet uitgegaan van marktwerking en concurrentie, zo is er in het ontwerp geen ruimte voor agrarisch natuurbeheer. De aandacht die er bij het EHS-ontwerp is voor het vooraf omschrijven van kwantiteiten en kwaliteiten is een voorbeeld van het hiërarchische denken. Omdat de argumenten en ideeën van het individualistische en fatalistische wereldbeeld niet in de argumentatie bij het beleid zijn terug te vinden, wordt de culturele interactie hier als 'zwak' beoordeeld. In het geval van de EHS heeft dit in ieder geval geleid tot een technocratisch denken dat vanwege het daarbij behorende sturingsmodel een sterk top-down karakter heeft gekregen. Actoren met andere natuurvisies krijgen geen toegang tot de besluitvorming, hetgeen bij de EHS tot maatschappelijke weerstand heeft geleid, bijvoorbeeld van de betrokken agrariërs, toch vaak de eigenaren van de betrokken gronden. Deze weerstand tegen het EHS-beleid zou wellicht minder

zijn geweest als de ontwerpers van dit beleid een meer open besluitvormingsproces hadden gevolgd en meer ruimte hadden geboden aan alternatieve natuurvisies. Bij de EHS betekent dit dat er nu 'reparaties' nodig zijn om het beleid geaccepteerd te krijgen bij de diverse *stakeholders*. De casus EHS laat hiermee zien wat de gevolgen kunnen zijn van het baseren van beleid op één dominant waardensysteem. De veronachtzaming van afwijkende ideeën over natuur en natuurbeleid leidt tot de nodige weerstanden tegen het beleid. Ook heeft dit ertoe geleid dat er geen verrijking tot stand is gekomen door het ontbreken van koppelingen met ander beleid. Opvallend is dat er zelfs geen rekening is gehouden met het verstedelijkings- en restrictief beleid. Nu vallen de EHS-gebieden niet samen met restrictief beleid-gebieden, bufferzones noch de Randstadgroenstructuur. Wellicht zou vanuit een open besluitvormingsproces ook zijn gekozen voor een andere verhouding in de relatie natuur-landbouw. Uit de controverses rondom het beleid en de ontevredenheid van veel *stakeholders* (zie paragraaf 6.3) blijkt dat er geen verrijking heeft plaatsgevonden. Overigens vindt er in de laatste jaren wel een inhaalslag plaats, bijvoorbeeld met de 'Operatie Boomhut' van het ministerie van LNV, waarbij wordt gezocht hoe er in het EHS-beleid meer rekening kan worden gehouden met de maatschappelijke betekenis van natuur en hoe door meervoudig ruimtegebruik aan deze wensen tegemoet kan worden gekomen.

De conclusie is dat er in het EHS-beleid een sterke dominantie is van actoren met een hiërarchisch wereldbeeld. Deze actoren ontleen hun argumenten aan het moralistische wereldbeeld ter motivering van het beleid. Het EHS-beleid krijgt de waarderingen 'niet' tot 'zwak' op de drie criteria (zie tabel 8.1).

De laatste casestudy betreft het project Nederland 2030. In hoofdstuk 7 wordt beschreven hoe bij Nederland 2030 in een interactief ontwerpproces ideeën aan een groot aantal actoren worden onttrekt. In de eindproducten, de vier perspectieven, en ook in het proces van 'Nederland 2030', is herkenbaar dat er geput is uit de ideeën van hiërarchen, moralisten én individualisten. Opvallend is de inbreng van het individualistische gedachtegoed in het project. Zo zijn er discussiescenario's ontworpen, 'Sociaal mozaïek - Keuzevrijheid' en 'Thuis is het centrum van de wereld', die getuigen van individualistische ideeën. Ook het perspectief Palet past door de nadruk op vestigingsvrijheid in het individualistische wereldbeeld.

Geconcludeerd kan worden dat drie wereldbeelden worden gerepresenteerd in de producten van 'Nederland 2030', maar is daarmee ook voldaan aan het criterium culturele interactie? In deze casestudy lijken de ideeën uit de drie wereldbeelden minder dan in de voorgaande casestudy's op elkaar te worden betrokken. Met de vier perspectieven als eindproduct van het project kan worden geconstateerd dat er voor 'elk wat wils' lijkt te worden geboden. In die zin zullen veel actoren zich kunnen vinden in dit eindproduct. Dit betekent ook dat er sprake is van verrijking ten opzichte van een eindproduct met slechts één perspectief. De Rijksplanologische Dienst heeft bewust gekozen voor een specifieke werkwijze voor het project Nederland 2030. Er is een open planproces met veel ruimte voor overleg, discussie en samenwerking met andere partijen (Ministerie van VROM 1996f: 9). Het is voor de betrokken actoren mogelijk om toegang te krijgen tot het project Nederland 2030 en daarin te participeren.

Omdat 'Nederland 2030' niet heeft geleid tot een eindproduct dat aan besluitvorming is onderworpen is het moeilijk een oordeel te geven over de mate van culturele interactie. Het project is afgesloten met de presentatie van vier perspectieven voor Nederland in 2030, zonder dat daarbij een keuze wordt gemaakt. Dit heeft ertoe geleid dat de ideeën uit de vier perspectieven naast elkaar bestaan en niet op elkaar betrokken zijn. Hierdoor is er in dat

opzicht geen meerwaarde gecreëerd. Door het ontbreken van een koppeling van het project aan (politieke) besluitvorming over de ideeën die gegenereerd worden in het project wordt de oordeelsvorming over de criteria hier bemoeilijkt. Er is enige mate van culturele interactie, want er worden allerlei ideeën geopperd en bediscussieerd, maar keuzes worden niet of niet beredeneerd gemaakt (WRR 1998: 127). Dit verklaart wellicht ook waarom er nauwelijks verbanden lijken te zijn tussen het project Nederland 2030 en de Vijfde Nota waarin het ruimtelijk beleid voor de periode 2010-2030 momenteel gestalte krijgt. In die zin lijkt er sprake van een onvoldoende voortgang in de beleidscyclus. Na afronding van Nederland 2030 lijkt het planproces opnieuw van vooraf aan van start te zijn gegaan.

De conclusie is dat er ten aanzien van het criterium culturele interactie de waardering 'matig' wordt gegeven. De openheid van het besluitvormingsproces wordt als 'goed' gewaardeerd. Over het derde criterium, de verrijking, kan geen oordeel worden gegeven omdat er geen besluitvorming heeft plaatsgevonden. Daardoor is het niet mogelijk om een oordeel van de tevredenheid van de betrokken actoren te geven (zie tabel 8.1).

Tabel 8.1: Overzicht casestudy's van de toegekende waarderingen op de criteria

Criteria	Locatie keuze IJburg	Uitwerking ontwerp IJburg	Restrictief beleid rijk voor Rivierenland	Beleid Ecologische Hoofdstructuur	Project Nederland 2030
Culturele interactie	niet	sterk	matig	zwak	matig
Openheid besluit- vormingsproces	niet	sterk	matig	zwak	goed
Verrijking	niet	sterk	niet	niet	--

8.3.3 Conclusies over het bestaan van verschillende discourses

In de vorige paragraaf zijn de vier cases gezien in het licht van criteria die zijn opgesteld in paragraaf 2.3.6 om daarmee antwoord te geven op de tweede onderzoeksvraag, die betrekking heeft op de consequenties van het bestaan van verschillende discourses voor het afwegingskader en de afwegingsstructuur van de ruimtelijke ordening. Het zijn de criteria culturele interactie, toegang tot het besluitvormingsproces en verrijking van het product.

Uit de beschouwingen in de vorige paragraaf blijkt dat vooral de fase van de besluitvorming waarin het ontwerp voor IJburg wordt uitgewerkt als sterk wordt beoordeeld. Hier vindt culturele interactie plaats als ideeën en argumenten uit de verschillende culturele oriëntaties worden meegenomen in de uitwerking van de plannen. Dit leidt ook tot een verrijking in de loop van de planontwikkeling als er, tot tevredenheid van de verschillende *stakeholders*, aanpassingen aan het oorspronkelijke ontwerp plaatsvinden door de incorporatie van hun ideeën. Bij de cases EHS en restrictief beleid is er veel minder sprake van culturele interactie en mede daardoor vindt er nauwelijks verrijking plaats. Al blijkt in beide gevallen dat er na verloop van tijd meer ruimte komt voor de inbreng van afwijkende ideeën, bijvoorbeeld van regionale en lokale actoren. De casus Nederland 2030 is minder goed te toetsen aan de criteria. Dit heeft te maken met het feit dat Nederland 2030 geen besluitvorming betreft, maar een oriëntatie op toekomstig ruimtelijk beleid voor de periode 2010-2030.

Uit de vier casestudy's blijkt dat daar waar één of twee van de wereldbeelden dominant aanwezig zijn, er nauwelijks verrijking plaatsvindt van het product. Dit blijkt vooral uit de ontevredenheid van de betrokken *stakeholders* die naar hun mening onvoldoende toegang

krijgen tot de besluitvorming of als er onvoldoende voortgang is in de beleidscyclus. Het ontbreken van culturele interactie komt in twee casestudy's, EHS en restrictief beleid, tot uitdrukking in de dominantie van de ideeën en argumenten die te herleiden zijn tot moralistisch-hiërarchische wereldbeelden. In die twee gevallen is er geen sprake van een verrijking van het beleid. In beide gevallen bleken er met dit 'monoculturele' beleid in de praktijk problemen te ontstaan bij de concretisering en uitvoering ervan. Het EHS-ontwerp heeft inmiddels de nodige aanpassingen ondergaan en ook in Rivierenland trachten de betrokken *stakeholders* in het experiment van het IOR aanpassingen aan dit beleid te realiseren. Deze bevinding is conform de voorspelling van de culturele theorie die stelt dat monoculturele regimes op de lange termijn niet houdbaar zijn (Hendriks 1996: 76). Er zijn genoeg aanwijzingen om te veronderstellen dat het ontbreken van voldoende culturele interactie ertoe heeft geleid dat er onvoldoende correcties en aanvullingen op het beleid zijn gepleegd. Zwakke plekken van het beleid bleven daardoor onderbelicht. Daar waar ideeën en argumenten van meerdere culturele oriëntaties bijeenkomen, zoals in de uitwerking van IJburg, leidt culturele interactie tot verrijking. Hier ondergaat het ontwerp onder invloed van ideeën en argumenten uit de verschillende culturen aanzienlijke aanpassingen. De betrokken actoren zijn van mening dat er met het scala aan natuurcompensatiemaatregelen en de ontwerp-aanpassingen een grote kwaliteitssprong is gemaakt. In ieder geval zijn veel actoren, omdat hun ideeën in het ontwerp worden geïncorporeerd, meer dan voorheen tevreden over het ontwerp. Dit betekent dat er een verrijking heeft plaatsgevonden.

Als de drie in dit onderzoek beschreven discoursen worden beschouwd in het licht van de culturele theorie, dan blijkt dat ze sterke moralistisch-hiërarchische kenmerken vertonen (zie hoofdstuk 3). De wereldbeelden van de individualistische en fatalistische culturen zijn niet vertegenwoordigd in het 'voorraad-denken'. Beleid dat alleen gebaseerd is op deze discoursen komt daarom onvoldoende tegemoet aan het criterium culturele interactie. Uit de casestudy's blijkt dat de sterk moralistisch-hiërarchische ideeën gecorrigeerd en verrijkt dienen te worden met individualistisch en fatalistisch gedachtegoed. Op basis van de culturele theorie kan worden geconcludeerd dat beleid dat wordt gebaseerd op het gedachtegoed van de discoursen rondom 'ruimte als voorraad', op de lange termijn niet houdbaar zal blijken. De helderheid en overzichtelijkheid die de metafoor 'ruimte als voorraad' in deze discoursen suggereert is daarom, helaas, slechts schijn, en een onvoldoende fundament voor de ruimtelijke ordening. Deze constatering sluit aan op de bevindingen van de WRR die het 'voorraaddenken' in de ruimtelijke ordening bekritiseert omdat het onvoldoende tegemoet zou komen aan het criterium van variëteit (Smit c.s. 1998). De beschrijvingen van de discoursen in hoofdstuk 3 maken inderdaad duidelijk dat er sprake is van een zoektocht naar een specifieke ordening voor de ruimtelijke inrichting ('Van ruimtegebrek naar ruimtegebruik'), dan wel een specifiek ordeningssysteem ('Geen verspilling van ruimte' en 'Terug naar de ruimte') waarbij weinig tot geen ruimte wordt geboden aan afwijkingen van de voorgestane ordening. Daarom zal ruimtelijk beleid dat wordt gebaseerd op één of meer van deze discoursen onvoldoende mogelijkheden geven tot incorporatie van afwijkende visies op de ruimte of de ruimtelijke ordening. Vanuit het perspectief van de culturele theorie volgt daarom de waarschuwing dat beleid dat gebaseerd wordt op het denken in termen van 'ruimte als voorraad', zoals dit tot uitdrukking komt in elk van de drie discoursen afzonderlijk of in combinatie, op de lange termijn niet houdbaar zal blijken. De beperktheid en selectiviteit van een dergelijk beleid sluit niet aan op de rationaliteiten van de ontbrekende culturele oriëntaties en zal daardoor tekort schieten in effectiviteit en legitimiteit. Dit betekent overigens niet

dat het niet zinvol zou zijn om elementen van deze discourses te incorporeren in het ruimtelijk beleid. De waarschuwing is dat het beleid niet eenzijdig op dit denken gebaseerd dient te worden.

Op basis van deze bevinding vindt er in de volgende paragraaf een nadere verkenning plaats van hoe in het ruimtelijk beleid zou kunnen worden omgegaan met het naast elkaar bestaan van uiteenlopende waarden en normen aangaande de ruimte en het ruimtegebruik.

8.4 Ruimte voor variëteit

8.4.1 Inleiding

Het onderzoek waarvan in dit boek verslag wordt gedaan is geïnitieerd door de Rijksplanologische Dienst. De veronderstelling was dat de ruimtelijke ordening zou kunnen worden verbeterd door inpassing van het gedachtengoed achter het beleidsconcept 'ruimte als voorraad'. De wijze waarop het concept 'ruimte als voorraad' is ingebed in de drie geanalyseerde discourses suggereert inderdaad dat er ordeningssystemen ontwikkeld kunnen worden gebaseerd op het identificeren en het beheren van voorraden ruimte van bepaalde kwaliteiten. Uit dit onderzoek kan echter worden geconcludeerd dat het incorporeren van dergelijke systemen in de ruimtelijke ordening tot grote problemen zal leiden omdat het in de eerste plaats problematisch is om die voorraden ruimte eenduidig te identificeren. In het licht van de culturele theorie kan namelijk worden geconcludeerd dat er binnen elke culturele oriëntatie andere voorraden onderscheiden zullen worden en andere kwaliteiten belangrijk worden gevonden. In dit boek wordt daarom kritiek geuit op het gebruik van het concept 'ruimte als voorraad'. De belangrijkste kritiek is dat de discourses waarin het concept is opgenomen de uiteenlopende waarden en normen over het ruimtegebruik onvoldoende respecteren. Inpassing van de discourses in de ruimtelijke ordening zal daarom slechts in beperkte mate een oplossing bieden voor de problemen waar de ruimtelijke ordening mee wordt geconfronteerd.

Geleidelijk aan is in het onderzoek het accent verschoven van de inhoudelijke problematiek naar de meer procedurele aspecten van de ruimtelijke ordening. Dit is een gevolg van de constatering dat actoren op basis van verschillende waarden en normen over het ruimtegebruik uiteenlopende problemen accentueren en ook uiteenlopende oplossingsrichtingen voor ogen hebben. Dit heeft ertoe geleid dat in hoofdstuk 1 nadrukkelijk is gekozen voor een normatief uitgangspunt voor het onderzoek: voorkomen moet worden dat er in de ruimtelijke ordening wordt gekozen voor de dominantie van een probleemperceptie en oplossingsrichting die onvoldoende de uiteenlopende waarden en normen aangaande het ruimtegebruik in de Nederlandse samenleving weerspiegelt. In deze paragraaf wordt het vraagstuk van de beperkte culturele oriëntatie van de discourses in een bredere context geplaatst ter beantwoording van de derde onderzoeksvraag die in hoofdstuk 1 is geformuleerd: Hoe kan de rijksoverheid in haar ruimtelijk beleid de variëteit aan normen en waarden aangaande het ruimtegebruik in Nederland respecteren? Om deze vraag te beantwoorden wordt in paragraaf 8.4.2 kort ingegaan op de wijze waarop momenteel in de ruimtelijke ordening wordt omgegaan met maatschappelijke meningsvorming en de problemen die daarbij worden ondervonden. In paragraaf 8.4.3 wordt gesteld dat er tot op zekere hoogte aan die problemen tegemoet kan worden gekomen door het nadrukkelijk respecteren én gebruiken van de variëteit aan waarden en normen in de samenleving. Betoogd wordt dat een toets aan de criteria die in dit onderzoek zijn afgeleid uit de culturele theorie hierbij behulpzaam kan zijn.

8.4.2 Kritiek op maatschappelijke meningsvorming in de ruimtelijke ordening

Uit een analyse van de WRR (1998) blijkt hoezeer de ruimtelijke ordening onder druk is komen te staan. De veranderende context van het ruimtelijk beleid, in het bijzonder de dynamiek van de maatschappelijke veranderingen en de toenemende complexiteit op tal van beleidsterreinen, lijkt behoorlijke consequenties te hebben voor de rol, functie en sturingsmogelijkheden van de overheid ten aanzien van de ruimtelijke inrichting (WRR 1998). De problemen die de WRR beschrijft zijn echter niet specifiek voor de ruimtelijke ordening. Van Gunsteren en van Ruyven beschrijven de problematiek van bestuur in een ongekende samenleving. Zij geven hiervoor vier verklaringen. De pluraliteit in de samenleving is steeds minder grijpbaar en voorspelbaar, er is sprake van een problematische politieke representatie, de sociale positie van kennis is veranderd en tot slot is het optreden van de overheid zelf problematisch geworden (1995: 10-11). Overheidsbeleid dient te voldoen aan de eisen van effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit (VROM-raad 1998, WRR 1998).³ Vooral de legitimiteit van het overheidsbeleid is problematisch geworden. Dit geldt ook voor het ruimtelijk beleid.

Uit de analyses van de VROM-raad en de WRR blijkt dat er met betrekking tot de legitimiteit van het ruimtelijk beleid twee problematische aspecten zijn. De kritiek heeft zowel betrekking op de gebrekkige wijze waarop de maatschappelijke meningsvorming over ruimtelijke orderingsvraagstukken plaatsvindt, als op het onvoldoende rekening houden met emancipatoire aspecten van de ruimtelijke ordening. Anders gesteld, in de ruimtelijke ordening zou er onvoldoende rekening worden gehouden met uiteenlopende, soms conflicterende belangen, en onvoldoende oog zijn voor de verdelingseffecten van ruimtelijke ingrepen. In dit verband wordt wel gesteld dat het de ruimtelijke ordening ontbreekt aan een cultureel ideaal (Hajer en Halsema 1997).⁴ Zo stelt Greed dat planners onvoldoende rekening houden met culturele en sociale vraagstukken, en dat daarom het planningsproces moet veranderen: "...to be more representative and reflective of the people they are 'planning for' in terms of gender, race and minority composition" (1999: 0). Ook het pleidooi van Sandercock (1998) voor *community empowerment* als reactie op top-down planningsprocessen heeft hierop betrekking. In de kritiek van Greed en Sandercock worden uiteenlopende, en soms conflicterende, waarden en belangen gekoppeld aan sociale groepen. Dit leidt vaak tot pleidooien waarin wordt verzocht om een representatie van deze groepen in het planningsproces (Sandercock 1998) of zelfs in de beroepsgroep (Greed 1999). Het feit dat minderheidsbelangen onder het voetlicht worden gebracht betekent echter nog niet dat deze automatisch in de ruimtelijke ordening worden geïncorporeerd. Ook de representatie van minderheden in de *planning authorities* hoeft niet de oplossing te betekenen. Zoals Greed constateert: "An increase in minority representation does not necessarily make any difference. (...) In other

³ In twee recente adviezen worden drie eisen genoemd die worden gesteld aan het ruimtelijk beleid van de rijksoverheid: effectiviteit (doeltreffendheid), efficiency (doelmatigheid) en legitimiteit (rechtmatigheid, algemene beginselen van behoorlijk bestuur) (VROM-raad 1998, WRR 1998). De in dit onderzoek geformuleerde criteria kunnen als een afgeleide hiervan worden beschouwd. De drie criteria lijken op het eerste oog vooral betrekking te hebben op de legitimiteit van het overheidsbeleid, maar door het bevorderen van culturele interactie en het geven van toegang aan actoren tot het besluitvormingsproces en niet in de minste plaats bij verrijking zullen ook de effectiviteit en efficiëntie van het beleid worden vergroot (zie ook: Bekkers c.s. 1996: 35, Kalders 1999: 270, Smit c.s. 1998: 81, Teisman 1997: 19, WRR 1998: 165).

⁴ Dit culturele ideaal is er niet een dat een levensstijl dwingend voorschrijft. Ruimtelijke interventies dienen juist het kiezen uit verschillende levensstijlen mogelijk te maken. Beleid dient ruimte te bieden aan de expressie van variëteit (Hajer en Halsema 1997).

words, changing the culture is more important than changing the composition, and quality may be more important than quantity" (1999: 246).

Gesteld kan worden dat de pleidooien van Greed en Sandercock voor een betere representatie van minderheidsbelangen in de besluitvorming lovenswaardig zijn, maar geen afdoende oplossing bieden voor het legitimiteitsvraagstuk. De pluraliteit van de huidige samenleving is steeds minder grijpbaar en voorspelbaar geworden (Van Gunsteren en van Ruyven 1995: 10) en daarmee ook steeds moeilijker representeerbaar. "De eenvoud van de eertijds bestaande corporatistische structuren als kanalisering van de burgerlijke betrokkenheid, heeft plaatsgemaakt voor een veel onoverzichtelijker reflexieve maatschappij van betrokken burgers en de wisselende verbanden waarin zij opereren" (WRR 1998: 117). Uit analyses van de VROM-raad (1998) en de WRR (1998) blijkt dat het huidige stelsel van inspraak niet voldoet. Als gevolg daarvan worstelt de ruimtelijke ordening als het gaat om het verwerven van maatschappelijke legitimiteit tussen een 'liberale' en een 'republikeinse' benadering van de organisatie van de democratie (de WRR gebruikt hier de terminologie van Habermas). In de liberale opvatting ligt het accent op de procedures van de besluitvorming, parlementair-politiek 'afgedekte' plannen kunnen worden uitgevoerd. In de republikeinse opvatting ligt het accent op de kwaliteit van de maatschappelijke meningsvorming. In deze tweede benadering gaat het niet om meningsvorming teneinde steun te krijgen voor een plan, maar om de gemeenschappelijke, inhoudelijke afweging, om de argumenten achter een plan (1998: 119-120). In de ruimtelijke ordening komt volgens de WRR aan beide benaderingen een plaats toe, maar de verhouding tussen beide is uit balans. Bij de huidige inspraakprocedures in de ruimtelijke ordening ligt het accent vooral op de procedures, dus op de liberale opvatting van democratie. Dit leidt er echter toe dat burgers steeds vaker geconfronteerd worden met voldongen feiten. Dit heeft weer als gevolg dat inspraak regelmatig verwordt tot tegenspraak of het uitoefenen van hindermacht. Bij de republikeinse benadering ligt het accent op een open en dynamisch proces van preferentievorming. Het gaat daarbij niet om belangenbehartiging maar om de uitwisseling van argumenten die ten grondslag liggen aan een plan en overleg om te komen tot een gemeenschappelijke, inhoudelijke afweging.

De bezwaren tegen het feitelijk functioneren van de inspraak in de ruimtelijke ordening hebben geleid tot experimenten met pro-actieve vormen van meningsvorming die aansluiten bij de republikeinse benadering. Het gaat daarbij om participatieve besluitvorming en vormen van coproductie van beleid (zie paragraaf 2.3.5). Voorbeelden daarvan zijn de 'nut-en-noodzaakdiscussies' (over de Tweede Maasvlakte, de toekomst van Schiphol) en het experiment van het IOR en het project 'Nederland 2030' die beide in dit proefschrift worden beschreven (hoofdstukken 6 en 8). De WRR beschrijft een aantal problemen dat aan deze experimenten verbonden is, zoals de onduidelijke scheiding tussen meningsvorming en besluitvorming en de ondemocratische machtsvorming door onduidelijkheden over de representativiteit van de ingebrachte meningen (1998: 126-129). Dit leidt tot een pleidooi van de WRR voor het verenigen van de sterke kanten van het republikeinse en het liberale model. Het proces van ideeënconfrontatie zou moeten worden gecombineerd met een heldere afbakening van verantwoordelijkheden en procedures. Dit mondt uit in een pleidooi voor *stakeholderplanning*.⁵ "Wanneer ruimtelijk beleid zou worden uitgewerkt volgens de principes van een democrati-

⁵ *Stakeholders* zijn al diegenen die door een bepaald voornemen zouden worden beïnvloed in positieve of negatieve zin. *Shareholders* zijn diegenen die toegang hebben tot de besluitvorming op basis van hun eigendomsrechten (WRR 1998: 129).

sche *stakeholderplanning* en 'integrerend ontwerpen', zou een bijdrage worden geleverd aan het versterken van de pluralistische democratie: gebaseerd op vroegtijdige politieke doelformulering wordt de ruimte voor constructieve inbreng van de samenleving bij de beleidsontwikkeling vergroot" (WRR 1998: 139, cursivering overgenomen).

Aan de hand van de termen van de WRR wordt duidelijk waar de ideeën uit de culturele theorie ingebracht zouden kunnen worden in de ruimtelijke besluitvorming. De ideeën over de inbreng uit de vier cultuurtypen sluiten namelijk goed aan op de ideeën van de WRR over *stakeholderplanning* en kunnen worden gebruikt om een stevigere brug te slaan tussen de republikeinse en liberale benadering van democratie. In de volgende paragraaf wordt daar nader op ingegaan.

8.4.3 Discussie: ruimte voor variëteit!

Dit onderzoek naar de consequenties van het gebruik van het concept 'ruimte als voorraad' voor de ruimtelijke ordening heeft een sterk evaluerend karakter. Daarom is enige terughoudendheid gepast als het gaat om ontwerpgerichte aanbevelingen. Aan de culturele theorie zijn in dit onderzoek criteria ontleend ten behoeve van de evaluatie van ruimtelijk beleid. Deze criteria lijken ook te kunnen worden gebruikt bij het ontwerpen van beleid. In paragraaf 8.4.2 is stilgestaan bij de problemen die er in de ruimtelijke ordening zijn met de legitimiteit van het beleid en hoe daar volgens de WRR met de principes van een democratische *stakeholderplanning* en 'integrerend ontwerpen' een bijdrage kan worden geleverd aan het versterken van de pluralistische democratie. In deze slotparagraaf wordt verkend op welke wijze de ideeën uit de culturele theorie daaraan zouden kunnen bijdragen. Daarmee wordt ook een antwoord gegeven op de laatste onderzoeksvraag: Hoe kan de rijksoverheid in haar ruimtelijk beleid de variëteit aan normen en waarden aangaande het ruimtegebruik in Nederland respecteren?

De WRR stelt dat gebaseerd op vroegtijdige politieke doelformulering de ruimte voor constructieve inbreng van de samenleving bij de beleidsontwikkeling dient te worden vergroot (1998: 139). Uit de culturele theorie zijn criteria afgeleid voor de beoordeling van ruimtelijk beleid (zie paragraaf 2.3.6). Het betreft de criteria: culturele interactie, de toegang van actoren tot het besluitvormingsproces en verrijking. In dit onderzoek zijn deze criteria in een beperkt aantal casestudy's gebruikt ter toetsing van het ruimtelijk beleid. Ondanks dat deze criteria in dit onderzoek niet zijn gehanteerd als ontwerpcriteria, geven de bevindingen zoals beschreven in de vorige paragrafen aanleiding om te veronderstellen dat deze criteria ook bruikbaar zijn voor het ontwerpen van ruimtelijk beleid.

Met behulp van de culturele theorie kunnen de nu nog experimentele processen van maatschappelijke meningsvorming worden verbeterd. In de beleidsarena dienen de verschillende oriëntaties op de publieke ruimte samen te komen (zie ook: Hendriks 1996: 75). Beleid dient te getuigen van een multiculturele oriëntatie. De culturele theorie identificeert vier culturele oriëntaties en stelt dat beleid idealiter tot stand komt in een communicatie daartussen. Een toets aan de criteria geeft in de eerste plaats de mogelijkheid om te bezien welke *stakeholders* niet worden gerepresenteerd bij de beleidsontwikkeling. Vaak zullen dit de fatalisten zijn. Culturele interactie kan worden bevorderd door de organisatie van het besluitvormingsproces: de toegang van *stakeholders* tot de besluitvorming kan worden bevorderd door open planingsprocessen, coproductie van beleid en dergelijke waarin rekening wordt gehouden met de pluriformiteit van de in het geding zijnde belangen (Bekkers c.s. 1996: 35, Smit c.s. 1998: 89). De culturele theorie levert een criterium om te bezien of die pluriformiteit in de

vorm van de vertegenwoordiging van vier culturele oriëntaties ook daadwerkelijk is gewaarborgd. Het lijkt erop dat men bij de huidige beleidsontwikkeling nog vaak te bang is voor een confrontatie van tegenstrijdige meningen. Maar het is juist de uitdaging om zeer ongelijksoortige of andersdenkende groepen bij elkaar te brengen (WRR 1998: 133).

Er dient volgens de culturele theorie al in de fase van de beleidsontwikkeling nadrukkelijk rekening te worden gehouden met de ideeën en de (re)acties van niet gerepresenteerde fatalisten. Hiermee vindt er bovendien reeds in de ontwerpfase een verrijking van het beleid plaats. Dit voorkomt dat er later in de besluitvorming alsnog barrières worden opgeworpen door actoren die zich niet of onvoldoende gerepresenteerd voelen in het besluitvormingsproces. Het is namelijk van belang dat de voortgang in de beleidscyclus bewaakt wordt (Kalders 1999) want vroegtijdige fixatie bemoeilijkt de vervlechting van belangen (Teisman 1997: 9). Dit laatste blijkt bijvoorbeeld uit de fase van de locatiekeuze in de casestudy IJburg. Als het locatiebesluit een overheidsinterne afweging blijft, trachten tegenstanders door een referendum het besluitvormingsproces af te breken.

Door in de besluitvorming uiteenlopende culturen met elkaar in contact te brengen ontstaat een proces van cultureel leren (Hendriks 1996: 79). Het incorporeren van ideeën uit andere culturen leidt tot een verrijking van het ontwerp waarop dit voor meer actoren acceptabel wordt. Rein en Schön (in: Fischer and Forester 1993) bespreken een proces dat zij *reframing* noemen. Het gaat er daarbij om dat er een proces tot stand komt waarin het probleem voortdurend kan worden geherformuleerd op basis van de uiteenlopende probleempercepties die leven bij actoren met verschillende culturele oriëntaties. Daarbij wordt vaak gezocht naar een 'gemeenschappelijk belang' als ratio voor samenhandelen (Teisman 1992: 30). Geleidelijk aan moet in een proces van confrontatie en dialoog een metanorm voor de afweging worden ontwikkeld waarin een gemeenschappelijk belang tot uitdrukking komt. Verschillende auteurs beschrijven hoe actoren in de praktijk vervolgens tot overeenstemming komen (zie ook paragraaf 2.3.6). Lukassen spreekt van de ontwikkeling van betekenisvol beleid, waaraan actoren vanuit uiteenlopende rationaliteiten een zinvolle betekenis kunnen geven (1999: 205). Grin en van de Graaf noemen dit 'congruente' betekenissen (1994: 353). Dit betekent dat actoren, ondanks hun uiteenlopende culturele oriëntaties, aan hetzelfde beleid verschillende betekenissen kunnen geven. Dat deze betekenissen niet overeenkomen is niet erg, vanuit elke culturele oriëntatie is er immers sprake van een zinvolle betekenisgeving, en aldus ontstaat er consensus rondom het beleid.⁶

Het concept 'ruimte als voorraad' wordt midden jaren negentig gebruikt in diverse discussies rondom het ruimtelijk beleid. Begin 2001, zo'n vier jaar na de start van dit onderzoek naar de consequenties van dat concept, lijkt de aandacht voor het concept verdwenen. Noch in de startnota (1999), noch in de Vijfde Nota (2001)⁷, wordt het gebruikt. Gezien de conclu-

⁶ De conclusies van dit onderzoek laten zien dat de ideeën uit de culturele theorie te verenigen zijn met recente theoretische inzichten uit de beleidswetenschappen. Met behulp van de cultuurtypen uit de culturele theorie kan een operationalisatie gegeven worden aan de ideeën van Teisman over verrijking (1997) en ook de voorstellen van de WRR over *stakeholderplanning* in de ruimtelijke ordening kunnen met behulp van de culturele theorie verder worden uitgewerkt.

⁷ In de Vijfde Nota is een prominente plaats ingeruimd voor het contourenbeleid. Het voorgestelde systeem van rode en groene contouren zou kunnen worden gezien als een operationalisering van de ideeën uit het discours 'van ruimtegebrek naar ruimtegebruik' en als een manier om de kwaliteiten van stedelijke en groene ruimtelijke voorraden te beschermen. Er bestaat nog onduidelijkheid over de wijze waarop de contouren zullen worden getrokken. Het lijkt er echter op dat er vooralsnog niet wordt gekozen voor een drastische en/of effectieve beperking van de groei van het stedelijk ruimtebeslag.

sies van dit onderzoek is dat maar goed ook. Het is niet verstandig om de ruimtelijke ordening te baseren op een ordeningsystematiek die uitgaat van het eenduidig identificeren, waarderen en wegen van ruimtelijke voorraden. In dit onderzoek wordt gesteld dat dit niet mogelijk is. Op basis van uiteenlopende culturele oriëntaties zullen actoren namelijk verschillende voorraden met verschillende kwaliteiten van belang vinden. De ruimtelijke ordening is eerder gebaat bij een afwegingskader én een afwegingsstructuur die de variëteit aan waarden en normen aangaande het ruimtegebruik respecteren. Een eenduidig en sluitend systeem is daarvoor niet te geven. Een toets aan de culturele theorie kan wel behulpzaam zijn om te voorkomen dat bepaalde culturele oriëntaties op de ruimte worden genegeerd. Als beleid dat wordt ontworpen rekening houdt met de variëteit aan waarden en normen over het ruimtegebruik, kan dit bijdragen aan een verrijking van dat beleid.

Literatuur

- Aarsen, L.F.M. van den, A.F. van de Klundert en C. Kwakernaat, 1996, *Ruimte als voorraad; voorzet voor een rondetafelgesprek*, op 27 februari 1996 ten behoeve van de EXTRA-bijlage bij het RARO-jaarverslag 1995 (interne notitie)
- Achterhuis, H., 1988, *Het rijk van de schaarste; Van Thomas Hobbes tot Michel Foucault*, Ambo, Baarn
- Achterhuis, H., 1997, *Mobiliteit en schaarste*, in: *k&m tijdschrift voor empirische filosofie*, jrg. XXI 1997-3: 240-253
- Afsprakenkader restrictief beleid rijk en provincie Gelderland*, Den Haag, 13 januari 1995
- Amstel, A.R. van, G.F.W. Herngreen, C.S. Meyer, E.F. Schoorl-Groen en H.E. van de Veen, 1988, *Vijf visies op natuurbehoud en natuurontwikkeling; knelpunten en perspectieven van deze visies in het licht van de huidige maatschappelijke ontwikkelingen*, Raad voor het Milieu- en Natuuronderzoek, publicatie nr. 30
- Annema, J.A., P.W.M. van den Hoek en J.P.M. Ros, 1993a, *De aarde als onze provisiekast; Een inventarisatie van voorraden en hun onderlinge samenhang*, DGM publicatiereeks milieu-strategie nr. 1993/6
- Annema, J.A., P.W.M. van den Hoek en J.P.M. Ros, 1993b, *Afwenteling sleutelbegrip bij voorraad-problematiek*, in: *Milieu*, 1993/6: 247-251
- Baart, T., T. Metz en T. Ruimschotel, 2000, *Atlas van verandering; Nederland herschikt*, NAI uitgevers, Rotterdam
- Bakker, H. en M. Bierman, 1972, *Steden, wegen, ruimte : op weg naar de bermbeschaving*, Van Genneep, Amsterdam
- Bal, D. en R. Reijnen, 1997, *Natuurbeleid in uitvoering; inspanningen, effecten, verwachtingen en kansen*, Achtergronddocument 8 bij Natuurverkenning '97, IKC Natuurbeheer en IBN-DLO, Wageningen
- Bekkers, V.J.J.M., G.A.W.M. Heijne, P.H.A. Frissen en P. Ester, 1996, *Sturingsconcepties en Instrumenten in het Milieubeleid: op zoek naar vormen van co-productie*, Katholieke Universiteit Tilburg/IVA, Tilburg
- Bertels, J., J.J. Boersema, F.A. van der Loo en H.A. Udo de Haes, 1996, *Ruimte als schaars goed*, in opdracht van de Raad voor het Milieubeheer, Centrum voor Milieukunde RU Leiden, CML-rapport 124, Leiden
- Bierman, M. c.s., 1995, *Ruimte gespaard; Mogelijkheden tot herverstedelijking nader verkend*, Werkgroep toekomstige ontwikkelingen in de bouwrijverheid, Siswo-publicatie nr. 390, Amsterdam
- Bijlsma, M.P., 1995, *Natuurontwikkeling en vormgeving; De relatie tussen cultuur en natuur en de betekenis daarvan voor het ontwerpen en vormgeven van natuur*, IKC Natuurbeheer, studiereeks 'Bouwen aan een levend landschap' rapport nr. 30, Wageningen
- Binnenlands Bestuur*, "Van Vollenhoven van Nationaal Groenfonds: 'Van ecologische hoofdstructuur komt maar weinig terecht'", Binnenlands Bestuur 9, 27/2/1998: 19
- Boer, M. de, 1995, *Milieu, ruimte en wonen; tijd voor duurzaamheid*, Den Haag
- Bongenaar, A., *Natuurmonumenten grossierde in leugentjes*, in: *de Volkskrant*, 19-03-1997
- Bruijn, J.A. de en E.F. ten Heuvelhof, 1994, *Sturingsinstrumenten voor de overheid: over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*, Stenfert Kroese, Houten
- Bruijn, J.A. de en E.F. ten Heuvelhof, 1995, *Netwerkmanagement: Strategieën, instrumenten en normen*, Lemma, Utrecht
- Bruijn, J.A. de, E.M. van Bueren en E.F. ten Heuvelhof, 1998, *Grenzen aan Contouren*, Technische Bestuurskunde, TU Delft
- Centraal Planbureau, 1996, *Economie en milieu; op zoek naar duurzaamheid*, Sdu, Den Haag
- Cultuurhistorisch Manifest Noord-Brabant*, 1999, 's-Hertogenbosch
- Diepen, A. van, 1995, *Population, Land Use and Housing Trends in the Netherlands Since 1950*, working paper IIASA, Laxenburg, Oostenrijk
- Dicke, W.M., forthcoming, *Bridges and Watersheds. A Narrative Analysis of Water Management in the Netherlands, England and Wales*

- Douglas, M. and A. Wildavsky, 1982, *Risk and Culture: an essay on the selection of dangers*, University of California Press, Berkeley
- Drok, M., J. Meijdam en E. Woltmeijer, 1998, *Sleutelvoorraden; Basis voor gemeentelijk DUBO-beleid?*, concept-rapport in opdracht van de gemeente Nijmegen, BOOM-Duijvestein, Delft
- Dryzek, J.S., 1988, The Mismeasure of Political Man, in: *The Journal of Politics*, vol. 50: 705-725
- Dryzek, J.S., 1997, *The Politics of the Earth; Environmental Discourses*, Oxford University Press, Oxford
- Edelenbos, J. en M.J.W. van Twist, 1997, *Beeldbepalende bestuurskundigen; Een kennismaking met kernfiguren in de bestuurskunde*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn
- Eeten, M. van, 1998, Een onderdrukkend dilemma: Waarom het debat over de groei van de burgerluchtvaart in Nederland een nieuwe agenda nodig heeft, in: *Beleidswetenschap* vol. 12 issue 3: 211-232
- Engbersen, G., 1990, *Publieke bijstandsgeheimen; Het ontstaan van een onderklasse in Nederland*, Stenfert Kroese, Leiden
- Faludi, A. and A. van der Valk, 1994, *Rule and Order: Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht
- Feddes, F., R. Hengreen, S. Jansen, R. van Leeuwen en D. Sijmons (red.), 1998, *Oorden van onthouding; Nieuwe natuur in verstedelijkend Nederland*, NAI Uitgevers, Rotterdam
- Fischer, F. and J. Forester (eds.), 1993, *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Duke University Press, London
- Frieling, D.H. (red.), 1998, *Het metropolitane debat*, THOTH, Bussum
- Frissen, PH.A. en V.J.J.M. Bekkers, 1997, Een afwerkplek voor de boomkikker, in: *Openbaar bestuur*, 1997-8: 20-24
- Frouws, J., 1998, The Contested Redefinition of the Countryside. An Analysis of Rural Discourses in the Netherlands, in: *Sociologia Ruralis*, vol. 38 nr. 1: 54-68
- Galle, M., 1995, *Is ruimte een voorraad?*, interne notitie Rijksplanologische Dienst, Den Haag
- Galle, M. en E. Modderman, 1997, National Spatial Planning Policy in the Netherlands during the Nineties, *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 12 nr. 1: 9-36
- Gedeputeerde Staten van Gelderland, *Bezwaarschrift van Gelderland tegen het besluit van de minister van VROM betreffende de aanwijzing ex artikel 6 WRO terzake het streekplan Gelderland*, brief dd. 25 augustus 1998 met schriftelijke toelichting van de Commissaris der Koningin bij hoorzitting te Arnhem 3 november 1998
- Gersie, J., 1987, Geografie voor wilde dieren: ecologische infrastructuur en de natuurbescherming in Nederland, in: *K.N.A.G. Geografisch Tijdschrift*, XXI nr. 4: 338-353
- Gersie, J. en I. Horlings, 1995, Landbouw en natuur samen in één hoofdstructuur?, in: K. Bouwer en P. Leroy (red.), 1995, *Milieu en ruimte: analyse en beleid*, Boom, Meppel/Amsterdam
- Graaf, H. van de en R. Hoppe, 1992, *Beleid en politiek; een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*, Coutinho, Muiderberg
- Greed, C.H., 1999, *Social Town Planning*, Routledge, London
- Grin, J. en H. van de Graaf, 1994, Handelingstheorieën en beïnvloeding in netwerken: ongelijksoortige rationaliteiten en congruente betekenissen, in: *Beleidswetenschap*, 1994 nr. 4: 349-366
- Guba, E.G. (ed.), 1990, *The paradigm dialog*, Sage, Newbury Park
- Gunsteren, H.R. van, Het leervermogen van de overheid, in: M.A.P. Bovens en W.J. Witteveen, *Het schip van staat; Beschouwingen over recht, staat en sturing*, Tjeenk Willink, Zwolle
- Gunsteren, H. van en E. van Ruyven (red.), 1995, *Bestuur in De Ongekende Samenleving*, Sdu, Den Haag
- Hajer, M.A., 1995, *The Politics of Environmental Discourse; Ecological Modernization and the Policy Process*, Oxford University Press, Oxford
- Hajer, M.A. en F. Halsema (red.), 1997, *Land in zicht; Een cultuurpolitieke visie op de ruimtelijke inrichting*, Wiardi Beckman Stichting, Bert Bakker, Amsterdam
- Harjono, M., F. Hoefnagels en V. de Lange, 1996, *Nederlands ruimtebeslag in het buitenland*, Consultancy and Research for Environmental Management (CREM), DGM publicatiereeks milieustrategie nr. 1996/9

- Healey, P., 1993, Planning Through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory, in: F. Fisher and J. Forester (eds.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Duke University Press, London
- Healey, P., 1997, *An 'institutionalist' approach to planning and its implications for 'capacity building' within the planning community*, Paper presented at AESOP Conference, Nijmegen
- Heide, C.M. van der, J.C.J.M. van den Bergh en E.C. van Ierland, 2000, De onschatbare waarde van biodiversiteit, in: *ESB*, 25 september 2000: 632-635
- Heijden, H.A. van der, 1990, *Tussen wetenschap en politiek; Een verkenning van vertoogtheorie en politicologische paradigma's, en een vertoogtheoretisch-politologische analyse van bestuurlijke reorganisatie en ruimtelijke planning in Nederland 1973-1989*, Mondiss, Kampen
- Heffen, O. van, P.-J. Klok en M.S. de Vries (red.), 1996, *Culturele dynamiek en beleidsontwikkeling in Nederland*, Van Gorcum, Assen
- Heffen, O. van, 1999, De betekenis van de culturele theorie voor de politieke en beleidswetenschap, in: *Sociale Wetenschappen* 42^e jaargang, no. 1: 31-50
- Hemel, Z., 1997, Carte blanche: De Nieuwe Kaart als spiegel van de planologie, in: *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, 1997/2: 8-11
- Hendriks, F., 1996, *Beleid, cultuur en instituties; Het verhaal van twee steden*, DSWO Press, Leiden
- Herngreen, R., 1997, IJburg verzoent natuur met stad, in: *de Volkskrant*, 27-02-97
- Hidding, M.C., D.B. Needham en J. Wissershof, 1998a, *Interactie en differentiatie van stad en land; naar een programma voor fundamenteel-strategisch onderzoek*, KU Nijmegen/LU Wageningen
- Hidding, M. en J. Wissershof, 1999, *Op zoek naar een nieuw verhaal over stad en land: planning in discours-perspectief*, Paper Planologische Discussiedagen 1999
- Holstein, A.N. en F.A. Karsten, 1997, *Van ruimtegebrek naar ruimtegebruik; De ontwikkeling van Amsterdam als alternatief voor IJburg*, Milieucentrum Amsterdam en Referendumcomité IJmeer Open!, Amsterdam
- Intergemeentelijk Orgaan Rivierenland, 1997, *Uitnodiging Experiment ruimtelijke ordening in Rivierenland*, 21 april 1997, Tiel
- Janssen, M.A., 1996, *Meeting Targets; Tools to Support Integrated Assessment Modelling of Global Change*, Maastricht
- Janssen, U., H. Swinnen en L. van Oyen, 1995, *Partners in Duurzame Stedelijke Ontwikkeling, een dubbele uitdaging; onderzoek naar aanleiding van IJburg*, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht
- Jong, D.M. de, 1999, *Tussen natuurontwikkeling en Landschapsschutz; Sociaal-cognitieve configuraties in het grensoverschrijdende natuurbeleid*, Eburon, Delft
- Kalders, P.R., 1999, *Besturen op termijn; Tijd, grilligheid en trajectmanagement in grondwaterbeleid*, Delft
- Kleefmann, F., 1984, *Planning als zoekinstrument; Ruimtelijke planning als instrument bij het richtingzoeken*, deel 5 uit de serie 'Planologische Verkenningen', Vuga Den Haag
- Klijn E.H. en J.F.M. Koppenjan, 1997, Beleidsnetwerken als theoretische benadering: Een tussenbalans, in: *Beleidswetenschap* 1997/2: 143-167
- Kooistra, S., 1996, IJburg toplocatie of ecologische ramp: omstreden actie van Natuurmonumenten, in: *NG*, jrg. 50 nr. 39, 27 september 1996: 18-19
- Kuypers, P., 1996, *De cultuur van het overleven; een essay over verlies en vooruitgang*, De Balie, Amsterdam
- Lammers, L. (red.), 1998, *Hoeveel aarde nemen we (on)eigenlijk in beslag? Nut en noodzaak van 'Ecological Footprints'*, de Kleine Aarde, Bostel
- Lange, M.A. de, 1995, *Besluitvorming rond strategisch ruimtelijk beleid; Verkenning en toepassing van doorwerking als beleidswetenschappelijk begrip*, Thesis, Amsterdam
- Lee, K. van der, 1995, Van Nieuw Oost naar IJburg in dertig jaar, in: *PlanAmsterdam*, jrg. 1 nr. 3
- Lindblom, C.H.E., 1968, *The Policy-making Proces*, Englewood
- Lingbeek, C.O., 1998, *De Macht van de Metafoor; Een analyse van de planning voor het Groene Hart*, Van Gorcum, Assen

- Lukassen, U.J.B., 1999, *Fragmentatie en eenheid in ruimtelijk beleid; Het netwerk van furo's en provinciale eenheid in het KAN-gebied*, Nijmegen
- Martens, C.J.C.M., 2000, *Debatteren over mobiliteit; De rationaliteit van het ruimtelijk mobiliteitsbeleid*, dissertatie KU Nijmegen
- Mastop, J.M., L. van Damme en T.H.C. Zwanikken, 1997, *Instrumentatie van het restrictief beleid; Onderzoek naar relevante instrumenten voor een effectiever restrictief beleid*, KU Nijmegen, Nijmeegse Planologische Cahiers nr. 51, Nijmegen
- Mastop, J.M., H.J.M. Goverde, R.W. Verhage en T.H.C. Zwanikken, 1995, *Restrictief beleid; doorwerking in provinciaal beleid*, Evaluatie VINO/VINEX, Rijksplanologische Dienst, Den Haag
- Meadows, D.L. c.s., 1972, *The Limits to Growth*, Universe Books, New York
- Meij, T. van der, J.H.W. Hendriks en C.J.M. Musters c.s., 1995, *Ontwikkelingen in de natuur; Visies op de levende natuur in de wereld en scenario's voor het behoud daarvan*, WRR, Voorstudies en achtergronden rapport V87, Sdu, Den Haag
- Meinsma, H., M. Bierman en W. Derks, 1998a, Het leegstand-spook doemt op bij woningbouw en ruimtelijke ordening, in: *ROM-magazine*, nr. 1/2 januari/februari 1998: 16-18
- Meinsma, H., M. Bierman en W. Derks, 1998b, Strategieën om woningleegstand en stedelijk ruimtegebruik te beperken, in: *ROM-magazine*, nr. 3 maart 1998: 4-6
- Metz, T., 1998, *Nieuwe Natuur; Reportages over veranderend landschap*, Ambo, Amsterdam
- Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1998a, *Beleidsbrief Milieu & Ruimte*, Tweede Kamer, Den Haag
- Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1998b, *Aanwijzing ex art. 6 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening tot herziening streekplan Gelderland 1996 ten behoeve van de doorwerking van het nationaal ruimtelijk beleid, in het bijzonder het restrictief en bundelingsbeleid en het beleid inzake de Ecologische Hoofdstructuur*, 10 juli 1998
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1989, *Natuurontwikkeling, een verkennende studie*, Sdu, Den Haag
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1990, *Natuurbeleidsplan*, Den Haag
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, directie Natuurbeheer, 1995a, *Ecosystemen in Nederland*, Den Haag
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, directie Natuurbeheer, 1995b, *Natuurgericht milieubeleid*, Den Haag/Wageningen
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1995c, *Dynamiek en Vernieuwing; prioriteitennota*, Sdu Den Haag
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 2000, *Natuur voor mensen; mensen voor natuur; nota Natuur, bos en landschap in de 21e eeuw*, Sdu Den Haag
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en Informatie en KennisCentrum Natuurbeheer, 1995, *Natuur in Nederland; Natuurdoeltypen als leidraad*, Den Haag/Wageningen
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1995, *Structuurschema Groene Ruimte; het landelijk gebied de moeite waard*, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1976, *Derde nota over de ruimtelijke ordening; Verstedelijkingsnota*, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1989, *Nationaal Milieubeleidsplan; Kiezen of verliezen*, Sdu, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1991, *Vierde nota over de ruimtelijke ordening Extra; kabinetsstandpunt*, nrs. 5-6, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1993a, *Vierde nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel 4: Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid*, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1993b, *Tweede Nationaal Milieubeleidsplan*, Sdu, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1995, *Van saneren naar beheren: nadere analyse van het thema Verspilling*, DGM publicatiereeks milieustrategie, nr. 1995/4, Den Haag

- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1996a, *Ruimte als Voorraad; Vijf essays over de beschouwing van ruimte als voorraad*, Rijksplanologische Dienst, Achtergrond-rapport bij de Ruimtelijke Verkenningen 1996, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1996b, *Ruimtelijke Verkenningen 1996*, jaarboek Rijksplanologische Dienst, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1996c, *Thuis; handreiking voor een integrale benadering van het leefomgevingsbeleid*, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1996d, *Discussiescenario's Nederland 2030; Samenvattingen*, Rijksplanologische Dienst, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1996e, *Ruimtelijk beter investeren*, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1996f, *Aan zet voor Nederland 2030, Verkenning ruimtelijke perspectieven*, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1996g, *Nederland 2030 - Tussenbalans; Verkenning ruimtelijke perspectieven*, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1997a, *Ruimtedruk*, rapportage van de themagroep 'ruimtedruk' in het kader van de nota Milieu & Ruimte, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1997b, *Nederland 2030 - Discussienota; Verkenning ruimtelijke perspectieven*, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1997c, *Nederland 2030 - Eindspel; Verkenning ruimtelijke perspectieven*, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1997d, *Ontkoppeling*, rapportage van de themagroep 'ontkoppeling' in het kader van de nota Milieu & Ruimte, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1998a, *Derde Nationaal Milieubeleidsplan*, Sdu, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1998b, *Nederland 2030 - Debat; Verkenning ruimtelijke perspectieven*, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1998c, *Actualisering Vierde nota over de ruimtelijke ordening Extra; deel 3 kabinetsstandpunt*, nrs. 3-4, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1998d, *Ruimtelijke Verkenningen 1998*, jaarboek Rijksplanologische Dienst, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2000a, *5e Nota Nieuws 6; Informatie over de ontwikkeling van de 5e Nota over de ruimtelijke ordening*, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Projectteam Ruimtebehoeften 2000b, *Rekenen met ruimte*, Project Vijfde Nota, versie 19 mei 2000, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2000c, *Liever een villa dan een vervallen stal*, in: *VROM.NL*, jaargang 2, nr. 7, september 2000: 18-20
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2001, *Ruimte maken, ruimte delen; Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening 2000/2020*, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Ministerie van Economische Zaken, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en Ministerie van Verkeer & Waterstaat, 1999, *De Ruimte van Nederland; Startnota ruimtelijke ordening 1999*, Sdu, Den Haag
- Modder, J.J., T. Ruimschotel en O. Russel, 1997, *De Stellingname*; De Nieuwe Kaart van Nederland, in: *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, 1997/2
- Molder, H. te, 1995, *Discourse of Dilemmas; An analysis of government communicators' talk*, dissertatie LU Wageningen
- Natuurbeschermingsraad, 1993, *Natuur tussen de oren; Natuur- en landschapsbeelden en hun rol bij de ontwikkeling en vormgeving van beleid*, Utrecht
- Nauta, F.J. en J. Saris (red.), 1997, *Duurzaam Ruimtegebruik; Op zoek naar een nieuwe balans tussen ordening en vrijheid in het milieubeleid, de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting*, DGM publicatiereeks milieustrategie nr. 1997/4, Den Haag

- Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting, 1996, *Ruimte als voorraad; Verslag NIROV-discussiebijeenkomst*, Den Haag
- Needham, D.B., 1995, *De gronden van ons bestaan; ruimtelijk beleid voor een klein dichtbevolkt land*, oratie KU Nijmegen, PIN-nieuws jrg. 18 nr. 7
- Needham, D.B., 1996, Ruimte en de stedeling, in: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 'Ruimte als voorraad', Rijksplanologische Dienst, Den Haag
- Needham, B., A. Faludi, W.K. Korthals Altes, T.H.C. Zwanikken en J.H. Mastop, 1994a, *Evaluatie van het Vinex-verstedelijkingsbeleid: Analyse*, Evaluatie VINO/Vinex, Rijksplanologische Dienst, Den Haag
- Needham, B., A. Faludi, W.K. Korthals Altes, T.H.C. Zwanikken en J.H. Mastop, 1994b, *Evaluatie van het Vinex-verstedelijkingsbeleid: De Stand van Zaken*, Evaluatie VINO/Vinex, Rijksplanologische Dienst, Den Haag
- Needham, D.B., J. Post, P. Nijhoff, H. van Eys, W. Wissing, F. Hondius, H.M. Goudappel, 1996, Manifest 'De verstedelijking verziekt' van De club van 7, in: *PIN-nieuws* 19/3: 130-135
- Needham, D.B. and T.H.C. Zwanikken, 1997, The current urbanization policy evaluated, *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 12 nr. 1: 37-55
- Neijens, P en P van Praag jr. (red.), 1999, *De slag om IJburg; campagne, media & publiek*, Het Spinhuis, Amsterdam
- NovioConcult, 1998a, *Plan van aanpak Experiment ruimtelijk beleid*, Nijmegen
- NovioConcult, 1998b, *Offerte Experiment ruimtelijk beleid*, Nijmegen
- Opdam, P en J.T.A. Verhoeven, 1995, Landschapsoecologie, in: K. Bakker, J.H. Mook en J.G. van Rhijn (red.), 1995, *Oecologie*, Bohn Stafleu Van Loghum, Houtum/Giegem
- Opschoor, J.B., 1987, *Duurzaamheid en verandering: over de ecologische inpasbaarheid van economische activiteiten*, oratie, VU Uitgeverij, Amsterdam
- Oversloot, H., 1998, De culturele theorie welwillend belicht door een agnosticus, in: *B en M*, vol. 25 issue 4: 229-239
- Piek, H., 1997, IJburg offert natuur aan de stad, in: *de Volkskrant*, 19-03-1997
- Poll, N.E. van de, en A. Glasmeier, 1997, *Natuurontwikkeling: waarom en hoe? Verslag van een debat*, Rathenau Instituut, werkdocument 59, Den Haag
- Projectbureau IJburg, gemeente Amsterdam, 1995a, *De keuze voor IJburg; Afweging van woningbouwlocaties in de regio Amsterdam 1980-1995*, IJburg documentatie-reeks nr. 3, Amsterdam
- Projectbureau IJburg, gemeente Amsterdam, 1995b, *Buiten wonen in de stad*, Startnota IJburg, Amsterdam
- Projectbureau IJburg, gemeente Amsterdam, 1996, *Meningen over IJburg*, Amsterdam
- Provincie Gelderland, 1990, *Kaart WGR-gebied Rivierenland*, Arnhem
- Provincie Gelderland, 1996, *Streekplan Gelderland; Stimulans voor ontwikkeling, ruimte voor kwaliteit en zorg voor omgeving*, Arnhem
- Provincie Noord-Brabant, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Bügel Hajema Adviseurs, 1995, *Ruimte Sparen in Brabantse Kernen*, 's-Hertogenbosch/Assen
- Provincie Zuid-Holland, 2000, *Contouren op scherp; Notitie heroverweging Contouren- en contingentenbeleid*, Den Haag
- Raad voor de ruimtelijke ordening, 1996, *Ruimte als voorraad; kreet of credo*, Den Haag
- Raad voor het Milieubeheer, 1994, *Afweging van belangen; advies over de milieugebruiksruimte*, Den Haag
- Reijndorp, A., B. Truijens, I. Nio, H. Visser en V. Compier, 1998, *De kern van het ruimtelijk beleid; een onderzoek naar het begrip ruimtelijke kwaliteit*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, werkdocument 99, Den Haag
- Reijnen, R. en M. de Jong, 1997, Uitvoering van de ecologische hoofdstructuur; Wordt de versnippering van de natuur voldoende teruggedrongen?, in: *Landinrichting*, november 1997: 7-13
- Richardson, T., 1996, Foucauldian Discourse: Power and Truth in Urban and Regional Policy Making, in: *European Planning Studies*, vol. 4 nr. 3: 279-292
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, 1996a, *Achtergronden bij: Milieubalans 96*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn

- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, projectteam 'Duurzaamheid in Nederland' 1996b, *Het leefomgevingskapitaal in Nederland: Zoeken naar balans*, Discussienotitie LOK.2, Bilthoven
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, 1998a, *LeefOmgevingsBalans; Voorzet voor vorm en inhoud*, Bilthoven
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, 1998b, *LeefOmgevingsVerkenner; Proeve van een prototype*, Bilthoven
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, DLO-Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek, DLO-Landbouw-Economisch Instituut en DLO-Staring Centrum, 1998, *Natuurbalans 98*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Informatie- en Kenniscentrum natuurbeheer, DLO-instituut voor Bos- en Natuuronderzoek, DLO-Staring Centrum en Instituut voor Onderzoek van het Landelijk Gebied, 1997, *Natuurverkenning 1997*, rapport en achtergronddocumenten, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn
- Ronteltap, R. en J. Funken, 1972, *Ruimteconsumptie of bouwconsumptie? Sociale kosten van de wijze van wonen en verplaatsen 1970-2000*, Kluwer, Deventer
- Roo, G. de, 1999, *Planning per se, planning per saldo; Over conflicten, complexiteit en besluitvorming in de milieuplanning*, Sdu, Den Haag
- Rooy, F. de, 1996, Van Zuiderzee tot IJmeer, in: *PlanAmsterdam*, jrg. 2 nr. 1
- Ruijgrok, E.C.M., 1998, *Natuur Module; Ontwerp, ontwikkeling en waardering*, LWI-project Socio-economic and Ecological Information Systems, Land Water Milieu Informatietechnologie, Gouda
- Salet, W.G.M., 1999, The Institutional Approach of Strategic Planning, in: Salet W.G.M. and A. Faludi, *The Revival of Strategic Spatial Planning*, Elsevier, Amsterdam/Oxford
- Sandercock, L., 1998, *Towards Cosmopolis; Planning for Multicultural Cities*, Wiley, Chichester
- Schendelen, M. van, 1997, *Natuur en Ruimtelijke Ordening in Nederland; Een symbiotische relatie*, NAI Uitgevers, Rotterdam
- Schwarz, M. and M. Thompson, 1990, *Divided We Stand; Redefining Politics, Technology and Social Choice*, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead
- Sijmons, D., 1997, In IJburg valt voor mens en natuur veel te beleven, in: *NRC Handelsblad*, 07-03-1997
- Slooff, W. c.s., 1996, *Discussienotitie: Het leefomgevingskapitaal in Nederland; Zoeken naar balans*, RIVM-projectteam 'duurzaamheid in Nederland', Den Haag
- Smit, P.W.M. en H.R. van Gunsteren, 1997, Cultuur- en coalitievorming rond Schiphol, *Beleid & Maatschappij*, 1997/2: 62-73
- Smit, P.W.M., P.J.M. Stallen, W. Biesiot en G.F.W. Herngreen, 1996, *Verspilling: risico's en retorica*, DGM publicatiereeks milieustrategie 1996/8, Den Haag
- Smit, P.W.M., P.J.M. Stallen en G.F.W. Herngreen, 1998, *Ruimte als Forum*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, werkdocument W100, Den Haag
- Sociaal en Cultureel Planbureau, 1998, *Sociaal en Cultureel Rapport 1998; 25 jaar sociale verandering*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk
- Stadig, D.B., 1996a, *Waarom bouwt Amsterdam*, Stedelijke Woningdienst Amsterdam, Amsterdam
- Stadig, D.B., 1996b, *Waarom bouwen in het IJmeer*, dienst Ruimtelijke Ordening, Amsterdam
- Stichting de Nieuwe Kaart van Nederland, 1997, *De Nieuwe Kaart van Nederland*, Den Haag
- Stuurgroep ROM-IJmeer, 1996, *Plan van Aanpak ROM-IJmeer*, Haarlem
- Sutorius, R. en M. Breebaart, 1997, Het IJburg-referendum door een geografische bril, in: *Rooilijn*, nr. 5: 213-216
- Swanborn, P.G., 1996, *Case-study's; Wat, wanneer en hoe?*, Boom, Meppel
- Tatenhove, J. van, 1993, *Milieubeleid onder dak? Beleidsvoeringsprocessen in het Nederlandse milieubeleid in de periode 1970-1990; nader uitgewerkt voor de Gelderse Vallei*, dissertatie LU Wageningen
- Teisman, G.R., 1992, *Complexe besluitvorming; een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, Vuga, Den Haag
- Teisman, G.R., 1993, De kunst van complexe besluitvorming; de casus Den Haag Nieuw Centrum, in: *Stedebouw en Volkshuisvesting*, 1993 nummer 1: 4-10

- Teisman, G.R., 1997, *Sturen via Creatieve Concurrentie; Een innovatie-planologisch perspectief op ruimtelijke investeringsprojecten*, oratie KU Nijmegen, Nijmegen
- Termeer, C.J.A.M., 1993, *Dynamiek en inertie rondom mestbeleid; een studie naar veranderingsprocessen in het varkenshouderijnetwerk*, VUGA, Den Haag
- Thompson, M., R. Ellis and A. Wildavsky, 1990, *Cultural Theory*, Westview Press, Boulder
- Trommelen, J., 1999, De boer kan zijn natuur gaan tellen, in: *de Volkskrant*, 8 mei 1999
- Valk, A.J. van der, 1989, *Amsterdam in aanleg; planvorming en dagelijks handelen 1850-1900*, Planologische en Demografisch Instituut, Universiteit van Amsterdam, dissertatie, Planologische Studies nr. 8, Amsterdam
- Valk, A.J. van der en A. Faludi, 1998, Kiezen voor kwaliteit: planning voor een duurzame samenleving door een beslissingsgerichte bril bezien, in: A. van der Valk en S. Musters (red.), *Leefbare steden en een duurzame omgeving*, Van Gorcum, Assen
- Valk, A.J. van der en S. Musters (red.), 1998, *Leefbare steden en een duurzame omgeving*, Van Gorcum, Assen
- Veen, R. van der en T. van der Krogt, 1996, Uitkomsten van cultuuronderzoek, in: O. van Heffen, P.J. Klok en M.S. de Vries (red.), *Culturele dynamiek en beleidsontwikkeling in Nederland*, Van Gorcum, Assen
- Veld, R.J. in 't, T.J.M. Verhey, M.J.W. van Twist en E.F. ten Heuvelhof, 1996, *Rapportage onderzoek Besturingsconcepten VROM: onderzoek naar het bestuurlijk denken en handelen van het Ministerie van VROM*, Bestad Bestuurskundig Advies bv, Phaedrus, Den Haag
- Vereniging Milieudefensie & Stichting Natuur en Milieu, 1999, *Zover het oog reikt; Pleidooi voor het behoud van de open ruimte*, Amsterdam
- Vereniging Natuurmonumenten, 1997, *De schatten van het IJmeer*, brochure, 's-Gravenland
- Verschuren, P en H. Doorewaard, 1998, *Het ontwerpen van een onderzoek*, Lemma, Utrecht
- de Volkskrant, 1997, *Vol; Het debat over de ruimtelijke inrichting van Nederland*, met bijdragen van: W. de Bruin, C. van Ewijk, J. Lambooy, J. Schrijnen, F. Halsema, V. van Rossum, M. Provoost, R. Herngreen, C. Holland en P. Holdert, H. Wijers, B. Tromp, W. Hafkamp, A. Duivesteijn en R. van der Ploeg, M. de Boer, A. Oskam, eerder verschenen als artikelen in: de Volkskrant, augustus/september 1997
- Voogt, T., 1990, *Managen in een meervoudige context; naar een methode voor het ontwikkelen en veranderen van sociaal cognitieve configuraties*, Eburon, Delft
- Vries, M.S., P.J. Klok en O. van Heffen, 1996, Cultuur en beleid, in: O. van Heffen, P.J. Klok en M.S. de Vries (red.), *Culturele dynamiek en beleidsontwikkeling in Nederland*, Van Gorcum, Assen
- VROM-raad, 1998, *Advies over de Sturing van een duurzame samenleving*, advies 006, Den Haag
- VROM-raad, 1999, *Advies Leefomgevingsbalans*, advies 012, Den Haag
- Wackernagel, M. and W. Rees, 1996, *Our Ecological Footprint; Reducing Human Impact on the Earth*, New Society Publishers, Gabriola Island, Canada
- Wallagh, G., 1992, *Het structuurplan, toepassing en mogelijkheden verkend; naar een evenwicht in strategisch beleid*, serie werkstukken van het Planologische en Demografisch Instituut nr. 149, Universiteit van Amsterdam
- Wester, F., 1995, *Strategieën voor kwalitatief onderzoek*, Coutinho, Bussum
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1994, *Duurzame risico's: een blijvend gegeven*, Rapporten aan de Regering nr. 44, Sdu, Den Haag
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1998, *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, Rapporten aan de Regering nr. 53, Sdu, Den Haag
- Windt, H.J. van der, 1995, *En dan: wat is natuur nog in dit land?: natuurbescherming in Nederland 1880-1990*, Boom, Meppel
- Windt, H.J. van der en F. Feddes, 1998, *Natuur, Stad en Land; De EHS als historisch compromis*, in: F. Feddes, R. Herngreen, S. Jansen, R. van Leeuwen en D. Sijmons (red.), 1998, *Oorden van onthouding; Nieuwe natuur in verstedelijkend Nederland*, NAI Uitgevers, Rotterdam
- Windt, H.J. van der, J.A.A. Swart en R. Rabbinge, 1997, De wortels en dilemma's van natuurontwikkeling, in: N.E. van de Poll, en A. Glasmeier, 1997, *Natuurontwikkeling: waarom en hoe?; Verslag van een debat*, Rathenau Instituut, werkdocument 59, Den Haag

Yin, R.K., 1994, *Case Study Research; Design and Methods*, Sage, London

- Zanden, J.L. van en S.W. Verstegen, 1993, *Groene geschiedenis van Nederland*, Spectrum, Zeist
- Zonneveld, W., 1991, *Conceptvorming in de ruimtelijke planning; patronen en processen*, Planologisch en Demografisch Instituut van de Universiteit van Amsterdam, planologische studies nr. 4, Amsterdam
- Zwanikken, T.H.C., D.B. Needham, A. Faludi, 1993, *Doorwerkingsstrategieën bij streek- en structuurplannen; Een verkenning van de doorwerkingsstrategieën die gehanteerd worden bij het opstellen van streek- en structuurplannen*, rapport vakgroep planologie KU Nijmegen
- Zwanikken, T.H.C., 1997a, *Rapport ten behoeve van de begeleidingscommissie Ruimte als Voorraad*, KU Nijmegen, intern onderzoeksrapport, Nijmegen
- Zwanikken, T.H.C., 1997b, *Controlling the rate of urban growth?*, paper presented at AESOP Conference, Nijmegen
- Zwanikken, T.H.C., 1998a, *Discoursen; Beschrijving en analyse van vier 'discoursen' waarin het concept ruimte als voorraad figureert*, KU Nijmegen, intern onderzoeksrapport, Nijmegen
- Zwanikken, T.H.C., 1998b, *Casestudy IJburg*, KU Nijmegen, intern onderzoeksrapport, Nijmegen
- Zwanikken, T.H.C., 1998c, *Casestudy Restrictief beleid voor Rivierenland*, KU Nijmegen, intern onderzoeksrapport, Nijmegen
- Zwanikken, T.H.C., 1998d, *Casestudy Ecologische Hoofdstructuur*, KU Nijmegen, intern onderzoeksrapport, Nijmegen
- Zwanikken, T.H.C., 1998e, *Casestudy Nederland 2030*, KU Nijmegen, intern onderzoeksrapport, Nijmegen
- Zwanikken, T.H.C., 1999, *Ruimte als Voorraad?; empirisch verslag ten behoeve van de Rijksplanologische Dienst en onderlegger voor een promotie-onderzoek naar de betekenis van discoursen over 'ruimte als voorraad'*, KU Nijmegen

Ten behoeve van de casus IJburg bestudeerde documenten

- Amsterdamse Raad voor de Stadsontwikkeling, *Advies over de Nota van Uitgangspunten voor IJburg*, Amsterdam 1996
- Bongenaar, A., Natuurmonumenten grossierde in leugentjes, in: *de Volkskrant*, 19-03-1997
- Booij, D.J. en P van der Linden, 1996, IJburg: geen compensatie voor verlies van natuur- en stadskwaliteit, in: *Rooilijn*, nr. 7: 320-325
- Dienst Ruimtelijke Ordening, gemeente Amsterdam, 1998, IJburg; informatie, in: *Internet* <http://www.dds.nl/~IJburg>, 18-06-98
- Herngreen, R., 1997, IJburg verzoent natuur met stad, in: *de Volkskrant*, 27-02-97
- Holstein, A.N. en F.A. Karsten, 1997, *Van ruimtegebrek naar ruimtegebruik; De ontwikkeling van Amsterdam als alternatief voor IJburg*, Milieucentrum Amsterdam en Referendumcomité IJmeer Open!, Amsterdam
- Janssen, U., H. Swinnen en L. van Oyen, 1995, *Partners in Duurzame Stedelijke Ontwikkeling, een dubbele uitdaging; onderzoek naar aanleiding van IJburg*, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht
- Jolles, A., 1997, Ontwerp voor IJburg; Eilandenrijk IJburg, een Amsterdamse traditie voortgezet, in: *PlanAmsterdam*, jrg. 3 nr. 2
- Karst, J., 1998, Water en land maken IJburg; Globaal Stedenbouwkundig Plan Haveneiland en Rieteilanden gereed, in: *PlanAmsterdam*, jrg. 4 nr. 3
- Keesom, J., 1996, Geen duurzaamheid zonder draagvlak; openheid of oorlog over de plannen voor IJburg, in: *NG*, jrg. 50 nr. 21/22, 24/31 mei 1996: 12-14
- Kooistra, S., 1996, IJburg toplocatie of ecologische ramp: omstreden actie van Natuurmonumenten, in: *NG*, jrg. 50 nr. 39, 27 september 1996: 18-19
- Lee, K. van der, 1995, Van Nieuw Oost naar IJburg in dertig jaar, in: *PlanAmsterdam* jrg. 1 nr. 3
- Looie, M., 1996, De nieuwe eilanden van Amsterdam, in: *Blauwe Kamer Profiel*, nr. 3: 18-22
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1990, *Natuurbeleidsplan*, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1989, *De Randstad op weg naar 2015; Studienota verstedelijking Randstad 1995-2015*, Den Haag

- Needham, D.B. and T.H.C. Zwanikken, 1997, The current urbanization policy evaluated, *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 12 nr. 1: 37-55
- Neijens, P en P van Praag jr. (red.), 1999, *De slag om IJburg; campagne, media & publiek*, Het Spinhuis, Amsterdam
- Ouwerkerk, H., 1994, Bouwmogelijkheden in hoofdstad te beperkt dus: Amsterdam moet wel geloven in IJburg, in: *Cobouw*, jrg. 138 nr. 188, 7 oktober 1994: 11
- Piek, H., 1997, IJburg offert natuur aan de stad, in: *de Volkskrant*, 19-03-1997
- Projectbureau IJburg, gemeente Amsterdam, 1995a, *De keuze voor IJburg; Afweging van woningbouwlocaties in de regio Amsterdam 1980-1995*, IJburg documentatie-reeks nr. 3, Amsterdam
- Projectbureau IJburg, gemeente Amsterdam, 1995b, *Buiten wonen in de stad*, Startnota IJburg, Amsterdam
- Projectbureau IJburg, gemeente Amsterdam, 1995, *IJburg, voor wie? Positie en functie van IJburg op de regionale woningmarkt*, IJburg documentatie-reeks nr. 4, Amsterdam
- Projectbureau IJburg, gemeente Amsterdam, 1996, *Meningen over IJburg*, Amsterdam
- Projectbureau IJburg, gemeente Amsterdam, 1996, *Ontwerp voor IJburg; Nota van uitgangspunten*, Amsterdam
- Projectbureau IJburg, gemeente Amsterdam, 1996, *Overleg over IJburg; Verslag van ter voorbereiding van het aanlegbesluit IJburg gevoerd overleg en inspraak*, Amsterdam
- Projectbureau IJburg, gemeente Amsterdam, 1997/8, *Nieuwsbrieven september en november 1997, januari, maart, mei en september 1998*, Amsterdam
- Projectbureau IJburg, gemeente Amsterdam, 1997, *Ontwerp voor IJburg; Ontwerp voor het Haveneiland en de Rietlanden, stedenbouwkundig programma van eisen extra*, Amsterdam
- Projectbureau IJburg, gemeente Amsterdam, 1998, *Werk in uitvoering; Werkprogramma 1998*, Amsterdam
- Projectbureau IJtram, gemeente Amsterdam, 1997, *Nieuwsbrief IJtram*, nr. 2 september 1997, Amsterdam
- Projectbureau IJtram, gemeente Amsterdam, 1998, *Nieuwsbrief IJtram*, nr. 3 maart 1998, Amsterdam
- Projectgroep IJburg, gemeente Amsterdam, 1997, *Nieuw land; de aanleg van IJburg*, voorlichtingsfolder, Amsterdam
- Ravels, M. van en A.W. Oskam, 1995, Wel of niet bouwen in het IJmeer?; de argumenten voor en tegen IJburg op een rijtje, in: *IJsselmeerberichten*, nr. 1: 18-23
- Referendumcomité IJmeer Open!, 1997, *4 redenen om tegen IJburg te stemmen*, pamflet, Amsterdam
- Regionaal Orgaan Amsterdam, 1995, *Regionaal Structuurplan 1995 - 2005*, plan met toelichting, Amsterdam
- Roggema, R. en Timar, E., 1996, IJburg: hoge dichtheden bij uitstek duurzaam; Geen vlagvertoon, wel forse milieuambities, in: *Duurzaam bouwen*, nr. 6: 18-20
- Rooy, F. de, 1996, Van Zuiderzee tot IJmeer, in: *PlanAmsterdam*, jrg. 2 nr. 1
- Ruimschotel, T., 1996, Amsterdam IJburg: "Het daghet inden Oosten", in: *Rooilijn*, nr. 9: 439-445
- Schendelen, M. van, 1997, Mirandastad en IJburg: spanning tussen natuur en samenleving, in: *Rooilijn*, nr. 5: 208-212
- Sijmons, D., 1997, In IJburg valt voor mens en natuur veel te beleven, in: *NRC Handelsblad*, 07-03-1997
- Staalduine, R. van, 1996, IJburg: Amsterdam gedijt goed in het water; Een aantrekkelijk woonmilieu in hoge dichtheden, in: *Agora*, oktober 1996: 20-21
- Stadig, D.B., 1996a, *Waarom bouwt Amsterdam*, Stedelijke Woningdienst Amsterdam, Amsterdam
- Stadig, D.B., 1996b, *Waarom bouwen in het IJmeer*, dienst Ruimtelijke Ordening, Amsterdam
- Stichting Durgerdam/Boos op Nieuw-Oost, 1996, *Tien redenen om IJburg NIET te bouwen*, pamflet
- Stuurgroep ROM-IJmeer, 1996, *Plan van Aanpak ROM-IJmeer*, Haarlem
- Sutorius, R. en M. Breebaart, 1997, Het IJburg-referendum door een geografische bril, in: *Rooilijn*, nr. 5: 213-216
- Taling, R.J. en J.J. Heij, 1997, De mislukte regie van IJburg, in: *Intermediair*, jrg. 33 nr. 37: 19-21
- Valk, A. van der, 1996, De productie van woningbouwlocaties in Amsterdam: de compacte stad in de knel, in: *Rooilijn*, nr. 2: 73-79
- Vereniging Natuurmonumenten, 1997, *De schatten van het IJmeer*, brochure, 's-Gravenland
- Vereniging tot Behoud van het IJsselmeer, 1994, *Red het IJmeer; Stop Nieuw Oost*, brochure, Edam
- Vereniging tot Behoud van het IJsselmeer, ongedateerd, *Red het IJmeer! manifest*, Edam
- Werkgroep Wonen en Samenleven, 1996, *IJburg, Ei van Columbus of lege dop?*, Advies, Amsterdam
- Zwanikken, T.H.C., 1998b, *Casestudy IJburg*, KU Nijmegen, intern onderzoeksrapport, Nijmegen

Ten behoeve van de casus restrictief beleid voor Rivierenland bestudeerde documenten

- Afsprakenkader restrictief beleid rijk en provincie Gelderland*, Den Haag, 13 januari 1995
- Binnenlands Bestuur*, Bom barst in conflict tussen Gelderland en VROM, *Binnenlands Bestuur* 29-30, 17/7/1998
- Binnenlands Bestuur*, Ruzie tussen VROM en Gelderland bijgelegd, *Binnenlands Bestuur* 24, 18/6/1999: 9
- Boesveld, R., 1998, Gemeenten in de ban van de Huisvestingswet?!, 1998, *De Gemeentestem*, 148e jrg. gst. 1998, 7071-7073: 125-130 en 194-199
- Bruijn, J.A. de, E.M. van Bueren en E.F. ten Heuvelhof, 1998, *Grenzen aan Contouren*, Technische Bestuurskunde, TU Delft
- Eijk, D. van, 1997, Nederland bestaat niet meer uit steden in een landschap, in: *NRC-Handelsblad*, 21-03-1997
- Gedeputeerde Staten van Gelderland, 1998, *Bezwaarschrift van Gelderland tegen het besluit van de minister van VROM betreffende de aanwijzing ex artikel 6 WRO terzake het streekplan Gelderland*, brief dd. 25 augustus 1998 met schriftelijke toelichting van de Commissaris der Koningin bij hoorzitting te Arnhem 3 november 1998
- Inspecteur Ruimtelijke Ordening Oost, 1996, *Ontwerp Omgevingsplannen Gelderland*, brief dd. 3 mei 1996. Arnhem
- Intergemeentelijk Orgaan Rivierenland, 1993, *De 'open ruimte' van Rivierenland: Tussen landschapspark en buitenwijk*, bijlage bij uitnodiging discussiebijeenkomst regionaal ruimtelijk beleid 7 december 1993, Tiel
- Intergemeentelijk Orgaan Rivierenland, 1994, *Gezamenlijke bijdrage gemeenten Rivierenland t.b.v. discussiedag ROP*, 5 december 1994, Tiel
- Intergemeentelijk Orgaan Rivierenland, 1997, *Uitnodiging Experiment ruimtelijke ordening in Rivierenland*, 21 april 1997, Tiel
- Keulartz, J., 1998, Stad en Land: een achterhaalde tegenstelling? in: *k&m tijdschrift voor empirische filosofie*, 1998-1: 6-23
- Mastop, J.M., L. van Damme en T.H.C. Zwanikken, 1997, *Instrumentatie van het restrictief beleid; Onderzoek naar relevante instrumenten voor een effectiever restrictief beleid*, KU Nijmegen, Nijmeegse Planologische Cahiers nr. 51, Nijmegen
- Mastop, J.M., H.J.M. Goverde, R.W. Verhage en T.H.C. Zwanikken, 1995, *Restrictief beleid; doorwerking in provinciaal beleid*, Evaluatie VINO/VINEX, Rijksplanologische Dienst, Den Haag
- Menting, M., I. Salverda, P. van Tuijl, P. van Veggel, M. Venne, S. Vrieze en S. van Workum, 1997, *De Groene Contramal; Een bouwsteen voor de kwalitatieve benadering in Rivierenland*, KU Nijmegen, verslag planologische leerproject, Nijmegen
- Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1998, *Aanwijzing ex art. 6 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening tot herziening streekplan Gelderland 1996 ten behoeve van de doorwerking van het nationaal ruimtelijk beleid, in het bijzonder het restrictief en bundelingsbeleid en het beleid inzake de Ecologische Hoofdstructuur*, 10 juli 1998
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1966, *Tweede nota over de ruimtelijke ordening in Nederland*, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1974, *Oriënteringsnota ruimtelijke ordening*; eerste deel van de Derde nota over de ruimtelijke ordening, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1976, *Derde nota over de ruimtelijke ordening; Verstedelijkingsnota*, nrs. 1-2, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1977, *Derde nota over de ruimtelijke ordening; nota landelijke gebieden*, nrs. 1-2, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1989, *Structuurschets voor de landelijke en stedelijke gebieden*, nr. 5, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1988, *Vierde nota over de ruimtelijke ordening*, nrs. 1-2, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1991, *Vierde nota over de ruimtelijke ordening Extra; kabinetsstandpunt*, nrs. 5-6, Den Haag

- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1993a, *Vierde nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel 4: Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid*, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1998b, *Ruimtelijke Verkenningen 1998*, jaarboek Rijksplanologische Dienst, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1998c, *Actualisering Vierde nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel 3 kabinetsstandpunt*, nrs. 3-4, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1998, *Aanwijzing Provinciale Staten Gelderland voor herziening streekplan*, persbericht 15 juli 1998
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Ministerie van Economische Zaken, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en Ministerie van Verkeer & Waterstaat, 1999, *De Ruimte van Nederland; Startnota ruimtelijke ordening 1999*, Sdu, Den Haag
- NovioConcult, 1998a, *Plan van aanpak Experiment ruimtelijk beleid*, Nijmegen
- NovioConcult, 1998b, *Offerte Experiment ruimtelijk beleid*, Nijmegen
- Pronk, J., 1998, *Kiezen, niet slalommen*, toespraak van Minister van VROM tijdens de Nationale Geografendagen, 19 november 1998, Utrecht
- Provincie Gelderland, 1987, *Streekplan Rivierenland*, Arnhem
- Provincie Gelderland, 1990, *Kaart WGR-gebied Rivierenland*, Arnhem
- Provincie Gelderland, 1994, *Een ruimtelijk ontwikkelingsperspectief voor Gelderland op weg naar 2015; Een oproep tot discussie*, Arnhem
- Provincie Gelderland, 1995, *Hoofdpunten van beleid; collegeprogramma 1995-1999*, Arnhem
- Provincie Gelderland, 1996, *Streekplan Gelderland; Stimulans voor ontwikkeling, ruimte voor kwaliteit en zorg voor omgeving*, Arnhem
- Provincie Zuid-Holland, 2000, *Contouren op scherp; Notitie heroverweging Contouren- en contingentenbeleid*, Den Haag
- Salverda, I., S. van Workum en T. Zwanikken, 1998, De 'groene contramal': een betere grondslag voor het contourenbeleid, in: *Rooilijn*, nr. 4: 197-202
- Zwanikken, T.H.C., 1998c, *Casestudy Restrictief beleid voor Rivierenland*, KU Nijmegen, intern onderzoeksrapport, Nijmegen

Ten behoeve van de casus Ecologische Hoofdstructuur bestudeerde documenten

- Amstel, A.R. van, G.F.W. Herngreen, C.S. Meyer, E.F. Schoorl-Groen en H.E. van de Veen, 1988, *Vijf visies op natuurbehoud en natuurontwikkeling; knelpunten en perspectieven van deze visies in het licht van de huidige maatschappelijke ontwikkelingen*, Raad voor het Milieu- en Natuuronderzoek, publicatie nr. 30
- Bal, D. en R. Reijnen, 1997, *Natuurbeleid in uitvoering; inspanningen, effecten, verwachtingen en kansen*, Achtergronddocument 8 bij Natuurverkenning '97, IKC Natuurbeheer en IBN-DLO, Wageningen
- Bijlsma, M.P., 1995, *Natuurontwikkeling en vormgeving; De relatie tussen cultuur en natuur en de betekenis daarvan voor het ontwerpen en vormgeven van natuur*, IKC Natuurbeheer, Studiereeks 'Bouwen aan een levend landschap' rapport nr. 30, Wageningen
- Binnenlands Bestuur, "Van Vollenhoven van Nationaal Groenfonds: 'Van ecologische hoofdstructuur komt maar weinig terecht'", Binnenlands Bestuur 9, 27/2/1998: 19
- Cate, F. van, 1998, Geldgebrek remt natuurontwikkeling; Ecologische hoofdstructuur raakt uit beeld, in: *Binnenlands bestuur*, 27-28, 3/7/1998: 22-23
- Feddes, F., R. Herngreen, S. Jansen, R. van Leeuwen en D. Sijmons (red.), 1998, *Oorden van onthouding; Nieuwe natuur in verstedelijkend Nederland*, NAI Uitgevers, Rotterdam
- Frissen, P.H.A. en V.J.J.M. Bekkers, 1997, Een afwerkplek voor de boomkikker, in: *Openbaar bestuur*, 1997-8: 20-24
- Gersie, J., 1987, Geografie voor wilde dieren: ecologische infrastructuur en de natuurbescherming in Nederland, in: *K.N.A.G. Geografisch Tijdschrift*, XXI nr. 4: 338-353
- Gersie, J. en I. Horlings, 1995, Landbouw en natuur samen in één hoofdstructuur?, in: K. Bouwer en P. Leroy (red.), 1995, *Milieu en ruimte: analyse en beleid*, Boom, Meppel/Amsterdam

- Hekhuis, H.J. (red.), 1997, *Achtergronddocument Economische en bestuurlijke evaluatie natuurbeleid; Een analyse van de uitgaven, de kosten en baten, de doorwerking en de effectiviteit van het beleidsinstrumentarium*, IBN-DLO, IKC Natuurbeheer en SC-DLO, Achtergronddocument 3 bij Natuurverkenning '97, Wageningen
- Jong, D.M. de, 1999, *Tussen natuurontwikkeling en Landschaftsschutz; Sociaal-cognitieve configuraties in het grensoverschrijdende natuurbeleid*, Eburon, Delft
- Keulartz, J. en M. Korthals (red.), 1997, *Museum aarde; Natuur criterium of constructie?*, Boom, Amsterdam/Meppel
- Kockelkoren, P., 1998, Het einde van de oorsprong; Natuur en landschap in de crisis van de moderniteit, in: *k&m tijdschrift voor empirische filosofie*, jrg. XXII 1998-1: 100-124
- Meij, T. van der, J.H.W. Hendriks en C.J.M. Musters c.s., 1995, *Ontwikkelingen in de natuur; Visies op de levende natuur in de wereld en scenario's voor het behoud daarvan*, WRR, Voorstudies en achtergronden rapport V87, Sdu, Den Haag
- Metz, T., 1998, *Nieuwe Natuur; Reportages over veranderend landschap*, Ambo, Amsterdam
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1989, *Natuurontwikkeling, een verkennende studie*, Sdu, Den Haag
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1990, *Natuurbeleidsplan*, Den Haag
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1998, *Ruggengraat Nederlandse Natuur; Uitwerking van doelthema 1: realisatie EHS*, interne notitie dd. 16-10-98, Den Haag
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 2000, *Natuur voor mensen; mensen voor natuur; nota Natuur, bos en landschap in de 21e eeuw*, Sdu Den Haag
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, directie Natuurbeheer, 1995a, *Ecosystemen in Nederland*, Den Haag
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, directie Natuurbeheer, 1995b, *Natuurgericht milieubeleid*, Den Haag/Wageningen
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en Informatie en KennisCentrum Natuurbeheer, 1995, *Natuur in Nederland; Natuuroeltypen als leidraad*, Den Haag/Wageningen
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1995, *Structuurschema Groene Ruimte; het landelijk gebied de moeite waard*, Den Haag
- Natuurbeschermingsraad, 1993, *Natuur tussen de oren; Natuur- en landschapsbeelden en hun rol bij de ontwikkeling en vormgeving van beleid*, Utrecht
- Opdam, P. en J.T.A. Verhoeven, 1995, Landschapsoecologie, in: K. Bakker, J.H. Mook en J.G. van Rhijn (red.), 1995, *Oecologie*, Bohn Stafleu Van Loghum, Houtum/Giegem
- Poll, N.E. van de, en A. Glasmeier, 1997, *Natuurontwikkeling: waarom en hoe?*, Verslag van een debat, Rathenau Instituut, werkdocument 59, Den Haag
- Reijnen, R. en M. de Jong, 1997, Uitvoering van de ecologische hoofdstructuur; Wordt de versnippering van de natuur voldoende teruggedrongen?, in: *Landinrichting*, november 1997: 7-13
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, DLO-Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek, DLO-Landbouw-Economisch Instituut en DLO-Staring Centrum, 1998, *Natuurbalans 98*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Informatie- en Kenniscentrum natuurbeheer, DLO-instituut voor Bos- en Natuuronderzoek, DLO-Staring Centrum en Instituut voor Onderzoek van het Landelijk Gebied, 1997, *Natuurverkenning 1997*, rapport en achtergronddocumenten, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn
- Schendelen, M. van, 1997, *Natuur en Ruimtelijke Ordening in Nederland; Een symbiotische relatie*, NAI Uitgevers, Rotterdam
- Smit, P.W.M., P.J.M. Stallen, W. Biesiot en G.F.W. Hengreen, 1996, *Verspilling: risico's en retorica*, DGM publicatiereeks milieustrategie 1996/8, Den Haag
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1998, *Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek*, Rapporten aan de Regering nr. 53, Sdu, Den Haag
- Windt, H.J. van der, 1995, *En dan: wat is natuur nog in dit land?: natuurbescherming in Nederland 1880-1990*, Boom, Meppel

- Windt, H.J. van der en F Feddes, 1995, *Natuur, Stad en Land; De EHS als historisch compromis*, in: F. Feddes, R. Herengreen, S. Jansen, R. van Leeuwen en D. Sijmons (red.), 1998, *Oorden van onthouding; Nieuwe natuur in verstedelijkend Nederland*, NAI Uitgevers, Rotterdam
- Windt, H.J. van der, J.A.A. Swart en R. Rabbinge, 1997, De wortels en dilemma's van natuurontwikkeling, in: N.E. van de Poll en A. Glasmeier, 1997, *Natuurontwikkeling: waarom en hoe?; Verslag van een debat*, Werkdocument 59, Rathenau Instituut, Den Haag
- Wisserhof, J., 1996, *Landelijk gebied in onderzoek; Ontwikkeling en toepassing van een interdisciplinair conceptueel kader*, KU Nijmegen, Nijmeegse Planologische Cahiers nr. 50, Nijmegen
- Zanden, J.L. van en S.W. Verstegen, 1993, *Groene geschiedenis van Nederland*, Spectrum, Zeist
- Zwanikken, T.H.C., 1998d, *Casestudy Ecologische Hoofdstructuur*, KU Nijmegen, intern onderzoeksrapport, Nijmegen

Ten behoeve van de casus Nederland 2030 bestudeerde documenten

- Boer, de R.P. en L.M.L. Zonneveld, 1996, *Europa zorgt zelf voor voedsel; een discussiescenario*, discussiescenario Nederland 2030, Rijksplanologische Dienst, Den Haag
- Centraal Planbureau, 1997, *Economie en fysieke omgeving; Beleidsopgaven en oplossingsrichtingen 1995-2020*, Sdu, Den Haag
- DLO-Staring Centrum, Ontwerpteam Stad, dRO Amsterdam en NEI, 1997, *Parklandschap, Perspectief voor Nederland 2030*, Wageningen
- Hajer, M.A., 1996, Heterotopia Nederland of wat Bunnik mist; een cultuurpolitieke visie op de ruimtelijke ordening, in: *De toekomst van de ruimte; vier essays voor Nederland 2030*, Wetenschappelijke bureaus van CDA, D'66, PvdA en VVD, Rijksplanologische Dienst, Den Haag
- Hajer, M.A., 1996, Heterotopia in Nederland of wat Bunnik mist; de cultuurpolitieke opgave voor de ruimtelijke ordening, *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, 1996/6: 4-10
- Hilberts, H.D. en J.M. Schrijver, 1997, *Mobiliteitseffecten Perspectieven 2030*, onderzoek in opdracht van Rijksplanologische Dienst, TNO Inro, Delft
- Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek DLO en Nederlands Economisch Instituut, 1997, *Stromenland; Netwerken van verkeer en water als dragers voor ruimtelijke ontwikkeling*, perspectief Nederland 2030, Wageningen/Rotterdam
- Keulartz, J., 1998, Stad en Land: een achterhaalde tegenstelling? in: *k&m tijdschrift voor empirische filosofie*, 1998-1: 6-23
- Kolpron Consultants en dRO Amsterdam-Ontwerpteam Stad, 1996, *Stop stedelijk ruimtebeslag*, discussiescenario Nederland 2030, Rijksplanologische Dienst, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1996g, *Aan zet voor Nederland 2030, Verkenning ruimtelijke perspectieven*, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1996h, *Nederland 2030 - Tussenbalans; Verkenning ruimtelijke perspectieven*, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1996, *Essays voor Nederland 2030*, geschreven door medewerkers van de Rijksplanologische Dienst ten behoeve van de eerste fase van het project 'Nederland 2030' verkenning ruimtelijke perspectieven, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1996, *Discussiescenario's Nederland 2030; Samenvattingen*, Rijksplanologische Dienst, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1996, *De toekomst van de ruimte; vier essays voor Nederland 2030*, Wetenschappelijke bureaus van CDA, D'66, PvdA en VVD, Rijksplanologische Dienst, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1996, *Werkconferenties Nederland 2030; Verslag*, Rijksplanologische Dienst in samenwerking met het NIROV, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1997a, *Nederland 2030 - Discussienota; Verkenning ruimtelijke perspectieven*, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1997c, *Nederland 2030 - Eindspel; Verkenning ruimtelijke perspectieven*, Den Haag

- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1997, *Perspectieven Nederland 2030; verslag werkconferenties*, Rijksplanologische Dienst in samenwerking met het NIROV, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1998d, *Nederland 2030 - Debat; Verkenning ruimtelijke perspectieven*, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1998, *Nederland 2030 - Debat; Verkenning ruimtelijke perspectieven*, Bijlagen, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (DGVh), 1997, *Woonverkenningen MMXXX; wonen in 2030*, Den Haag
- NovioConsult en Vista, 1997, *Palet; Ruimtelijk perspectief voor Nederland 2030*, perspectief Nederland 2030, Nijmegen/Amsterdam
- Oude Veldhuis, M.C. en PP Kohnstamm, 1996, *Nederland 2030; bezinning op beleid*, Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen, NEPROM, Zoetermeer
- Priemus, H., 1998, Vier ministeries, vier ruimtelijke perspectieven: naar een samenhangend geheel, in: *Rooilijn*, nr. 5: 231-236
- Raad voor de ruimtelijke ordening, 1996, *Advies Nederland 2030*, Den Haag
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, 1997, *Nationale Milieuverkenning 4, 1997-2020*, Samson, Alphen aan den Rijn
- Schotten, C.G.J., W.T. Boersma, J. Groen en R.J. van de Velde, 1997, *Simulatie van de ruimtelijke perspectieven Nederland 2030*, RIVM-rapport, Bilthoven
- Uum, E. van, 1997, *Nederland à la carte; Vier menu's als basis voor de discussie over de toekomst van Nederland*, in: *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, 1997/4: 4-10
- VROM-Raad, 1998, *Stedenland-Plus; Advies over 'Nederland 2030 - Verkenning ruimtelijke perspectieven' en de 'Woonverkenningen 2030'*, advies 005, Den Haag
- Zandvoort Ordening en Advies en Office for Metropolitan Architecture, 1997, *Steden/land; naar een evenwicht tussen natuur en cultuur in 2030, perspectief Nederland 2030*, Utrecht/Rotterdam
- Zwanikken, T.H.C., 1998e, *Casestudy Nederland 2030*, KU Nijmegen, intern onderzoeksrapport, Nijmegen

Referenten

Referenten

G. Arts	Gemeente Utrecht, Afdeling Strategisch Beleid
D. Bal	IKC Natuurbeheer
M. Bierman	SISWO
S.C. Buijs	Ministerie van VROM, Rijksplanologische Dienst
G.J.W. Dijkink	Universiteit van Amsterdam, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen
P.L.B.A. van Geel	Provincie Noord-Brabant, Gedeputeerde ruimtelijke ordening
H.Th.G. Geurtz	Provincie Gelderland, Dienst Ruimte, Economie en Welzijn
Th. Van Hummel	Provincie Gelderland, Dienst Ruimte, Economie en Welzijn
M.J. de Jong	Provincie Friesland, Hoofdgroep Maatschappij en Omgeving
H. Kampf	Ministerie van LNV, Directie Natuurbeheer
B. Kassenaar	Gemeente Amsterdam, beleidsadviseur ruimtelijke ordening
mw. H.C. Meinsma	SISWO
J.P.M. Ros	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)
J. Saris	de Stad b.v.
P. Smit	Bureau Stallen & Smit
P.J. Stallen	Bureau Stallen & Smit
E.C. van Uum	Ministerie van VROM, Rijksplanologische Dienst
H.M.E. van Veldhuizen	Gemeente Amsterdam, projectgroep IJburg
J. Verkade	Vereniging tot behoud van het IJsselmeer

Begeleidingscommissie Rijksplanologische Dienst rapport 'ruimte als voorraad?'

A.F. van de Klundert	Ministerie van LNV, directie Natuurbeheer
mw. E.C. Drexhage	Ministerie van VROM, Rijksplanologische Dienst
M.A. Hanou	Ministerie van VROM, Rijksplanologische Dienst
R. Aykaç	Ministerie van VROM, Rijksplanologische Dienst
E.F. ten Heuvelhof	Technische Universiteit Delft
R. Brinkman	Ministerie van VROM, Directoraat Generaal Milieubeheer

oud-leden:

A. van Delft	Ministerie van VROM, Rijksplanologische Dienst
PPP. Huigen	Rijks Universiteit Groningen
J.F. Jonkhof	Ministerie van VROM, Rijksplanologische Dienst
mw. A.C. Schippers	Ministerie van VROM, Directoraat Generaal Milieubeheer

Curriculum vitae

Tim Zwanikken werd geboren op 5 november 1959 te Heerlen. In 1978 behaalde hij het VWO-diploma aan het Coriovallum College in deze stad. Een studie tropische plantenteelt aan de Landbouw Hogeschool Wageningen werd in de kandidaatsfase afgebroken (1978-1981). Na een inservice-opleiding in het Radboud Ziekenhuis te Nijmegen was hij van 1981 tot 1989 werkzaam aldaar als A-verpleegkundige op een afdeling voor interne en maag-darm- en leverziekten. In deze periode volgde hij ook een kader-opleiding en het laatste jaar van zijn dienstverband was hij waarnemend teamleider.

In de periode 1989-1993 studeerde hij planologie aan de Faculteit Beleidswetenschappen aan de KU Nijmegen. Van 1993 tot 2000 was hij werkzaam als onderzoeker bij deze Faculteit ten behoeve van diverse derde-geldstroom onderzoeken. Het betrof verschillende onderzoeken op het gebied van het verstedelijkingsbeleid en het restrictief beleid in opdracht van de rijksoverheid. Ook is in opdracht van diverse overheden onderzoek gedaan naar strategisch en regionaal ruimtelijk beleid. In 1994 werkte hij daarnaast acht maanden bij het Programmeringoverleg Ruimtelijk Onderzoek (PRO) te Den Haag. Vanaf september 1996 betrof zijn aanstelling het onderzoek 'ruimte als voorraad', een opdracht van de Rijksplanologische Dienst. Dit boek doet hiervan verslag, waarmee deze studie tevens het karakter heeft gekregen van een promotie-onderzoek.

Momenteel is Tim Zwanikken werkzaam als hoofd van het bureau ruimtelijke ordening Noord-Oost Brabant van de provincie Noord-Brabant.

